

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Gestão Social do Território: Experiências no Estado do Maranhão

VOLUME 3

Melania Portilla Rodríguez
Especialista em Desenvolvimento Rural Sustentável
IICA - Costa Rica

Novembro de 2005

© IICA
1ª edição: 2005

Direitos reservados desta edição:
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

Distribuição:
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA
SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta – Lago Sul
CEP: 71.605-450
Tel: (61) 2106 5477
Fax: (61) 2106 5459
www.iica.org.br

Revisão: Marco Aurélio Salgado
Capa e diagramação: João Del Negro

I59d Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA.

Gestão Social do Território: Experiências no Estado do Maranhão/
organizadores Carlos Miranda, Cristina Costa. — Brasília: IICA, 2005.
178p.; 15 x 23 cm. — (Desenvolvimento Rural Sustentável ; v. 3)

ISBN 85.98347-04-3

1. Desenvolvimento sustentável 2. Gestão Social do Território 3.
Modelo de Gestão Social do Território – Brasil. I. Título. II. Miranda, Carlos. III.
Costa, Cristina. IV. Série.

CDD 320.6

DEDICATÓRIA

Este livro é dedicado às mulheres trabalhadoras rurais e aos integrantes das comunidades que participaram do *V Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável*, realizado no Estado do Maranhão, Brasil, pois, com a demonstração de força e de profundo amor pela vida, ajudaram-me a renascer; e a Armando, pelo privilégio de sua companhia.

AGRADECIMENTOS

Os primeiros agradecimentos são direcionados ao Governo do Estado do Maranhão, na pessoa da Dra. Conceição Andrade, Secretária da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (Seagro) que, com perseverança e espírito visionário, foi determinante para impulsionar as experiências de desenvolvimento com populações especiais.

Carlos Miranda, Josemar Souza Lima e Marcos Castro, além de serem protagonistas nos processos de cooperação técnica da experiência do Maranhão, possibilitaram a logística para o registro e ofereceram informações e conhecimento inestimáveis.

Um agradecimento especial para Ribamar Furtado e Eliane Dayse Pontes Furtado, responsáveis pela abordagem pedagógica e pela construção da metodologia participativa desenvolvida nos cursos com populações afrodescendentes, indígenas, pescadores artesanais e mulheres líderes rurais. Sem suas orientações, confiança e apoio incondicional, o registro dessa experiência não teria sido possível.

Estendo os agradecimentos aos monitores e monitoras e a todas as mulheres participantes do *V Curso de Planejamento do Desenvolvimento Local Sustentável*, pela compreensão, calor humano e disposição. O trabalho de cada um possibilita a chegada desta experiência aos países da América Latina e Caribe.

Sergio Sepúlveda e Carlos Julio Jara tiveram contribuições determinantes para a construção deste documento; e o apoio de Celia Barrantes distinguiu-se na construção da segunda parte do livro.

Por fim, expresso enorme gratidão à Associação das Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (Assema); à líder do Movimento Rural de Mulheres Quebradeiras de Coco-Babaçu, Maria Alaidis, do Município de Lago do Junco; às comunidades afrodescendentes e quilombolas das regiões de Guimarães, Serrano e Central; e às aldeias indígenas Kanela e Guajajara, por terem aberto as portas de seus conhecimentos e manifestado a solidariedade.

Essas pessoas e instituições têm se esforçado e demonstrado reiteradamente que a inclusão integral de todos os legítimos atores é o princípio básico da sustentabilidade.

Melania Portilla

SUMÁRIO

MAPAS, QUADROS E FIGURAS	10
SIGLAS	11
1. A CONSTRUÇÃO DE UM MARCO DE REFERÊNCIA PARA A FORMAÇÃO DE CAPACIDADES EM TERRITÓRIOS RURAIS DO BRASIL.....	27
1.1. O Problema da Coesão Social e Territorial.....	27
1.2. Da medição à compreensão da pobreza.....	35
1.1.2. Cultura, território, multidimensionalidade e gestão do desenvolvimento	42
1.1.2.1. Características intrínsecas do território.....	42
1.1.2.2. O território como unidade de gestão do desenvolvimento.....	46
1.2. O Sentido Estratégico da Formação de Capital Humano para o Desenvolvimento de Territórios Rurais	49
1.2.1. Gênese, evolução e inovação dos conceitos e métodos para formação de capacidades.....	51
1.2.1.1. Características gerais dos CPDLS.....	57
1.2.2. Da formação de capacidades locais à gestão social do território.....	61
1.2.2.1. A definição de território.....	61
1.2.2.2. Quem são os verdadeiros multiplicadores?	63
1.2.2.3. Mediações social e pedagógico-democrática.....	67
1.2.2.4. Formação de capital social e capital humano.....	73
1.2.2.5. Formação permanente de alianças	74
1.3. Conclusões: A Formação de Capacidades como Base dos Processos de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável	77
2. REALIDADES MARANHENSES: POTENCIAIS E LIMITAÇÕES TERRITORIAIS ..	79
2.1. Caracterização Sócio-Demográfica e do Meio Ambiente	79
2.1.1. População e base ambiental	79
2.1.2. Regiões climáticas e sistemas naturais	84
2.1.3. Recursos hídricos.....	86
2.1.3.1. O litoral.....	86
2.1.3.2. As bacias hidrográficas	87
2.1.4. Solos.....	88
2.1.5. Persistência do dualismo econômico	90
2.1.6. Realidades da pobreza	96

2.2.	Movimentos Rurais e Desenvolvimento Territorial	101
2.2.1.	Base econômica e ambiental dos movimentos rurais.....	101
2.2.2.	Vulnerabilidade e crises na indústria do babaçu	106
2.2.3.	Ressurgimento da economia do babaçu na última década... ..	112
2.2.4.	O processamento e a comercialização do coco babaçu.....	115
2.2.5.	Surgimento de modelos associativistas agroindustriais de pequenos produtores com geração de valor agregado via encadeamentos	118
2.2.5.1.	Associação em áreas de assentamento no Estado do Maranhão (Assema)	119
2.2.5.2.	A experiência de organizações locais nos municípios do Médio Mearim	120
2.2.5.3.	A experiência de Itapecuru	122
2.2.5.4.	As reservas extrativistas de babaçu	123
2.2.5.5.	Cooperativa extrativista de Viana	124
2.3.	Movimentos de Trabalhadores Rurais, Quebradeiras de Coco e o Surgimento de Novos Modelos de Gestão de Recursos.....	125
2.3.1.	A presença dos movimentos sociais do Maranhão	125
2.3.2.	O movimento das mulheres quebradeiras de coco babaçu	127
2.3.3.	A Lei do Babaçu Livre: pela luta do produtivo associado ao ambiental	130
2.4.	Conclusões: O Desenvolvimento de Capacidades para a Superação da Pobreza e o Potencial dos Movimentos Sociais.....	132
3.	RESULTADOS DAS AÇÕES DO IICA NO MARANHÃO.....	137
3.1.	A Construção da Interlocução para o Desenvolvimento Sustentável	138
3.1.1.	Projeto Identidade: marco para a inovação e o trabalho a partir da cultura	143
3.1.1.1.	O alcance territorial do modelo de gestão social	151
3.1.1.2.	Formação de capital humano.....	155
3.1.1.3.	Construção comunitária de territórios e de redes interterritoriais	158
3.1.1.4.	Agendas consensuadas sobre prioridades de investimentos e perfis dos projetos.....	160
3.1.2.	Incidência das ações de capacitação e do modelo de gestão social do território na otimização do Programa de Combate à Pobreza	161
3.2.	Lições para a Construção de Modelos de Gestão Social do Território a partir da Experiência Brasileira	163
3.2.1.	Mecanismos de geração de capital humano.....	164

3.2.1.1. Formação do novo profissional para o desenvolvimento territorial	165
3.2.1.2. Formação de novas lideranças no território	165
3.2.1.3. Vantagens da pedagogia da alternância para a formação de capacidade local	167
3.2.2. Mecanismos de geração de capital social.....	167
3.2.2.1. Planejamento e gestão do território a partir da cultura	168
3.2.2.2. Melhoramento da qualidade do tecido social, coesão social e territorial.....	169
3.2.2.3. Redes Interterritoriais	170
3.2.3. A mediação social dos investimentos públicos	172
3.2.3.1. O investimento de curto prazo como instrumento pedagógico	172
3.2.3.2. Revalorização dos recursos e dos capitais territoriais e a autogestão	173
3.2.4. A gestão de alianças e a importância de aliados “progressistas” para o desenvolvimento sustentável	173
3.3. Conclusões: Superando Soluções Tradicionais.....	174
ANEXO 1.....	177

MAPAS, QUADROS E FIGURAS

Mapas

Mapa 1: Estados do Brasil	30
Mapa 2: Estratificação socioeconômica do Estado do Maranhão a partir do IDH Municipal	32
Mapa 3: Estratificação socioeconômica da Venezuela e Colômbia a partir do IDH Municipal	32
Mapa 4: Densidade demográfica, Maranhão, 2000	82
Mapa 5: Reservas extrativistas do babaçu, Maranhão	124
Mapa 6: Municípios com menor IDH, Maranhão	152

Quadros

Quadro 1: Ações de capacitação para o planejamento do desenvolvimento sustentável de territórios rurais promovidas e organizadas pelo IICA no Brasil, de 1997-2004	59
Quadro 2: Funções dos monitores e Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável – Maranhão	65
Quadro 3: Principais centros urbanos e municípios com maior densidade geográfica – Maranhão	81
Quadro 4: Características de solos, áreas e condições para uso agrícola no Estado do Maranhão	89
Quadro 5: Índice de Gini de concentração da terra para os estados do Nordeste do Brasil	91
Quadro 6: Índice de Gini de concentração da riqueza para os estados do Nordeste do Brasil	92
Quadro 7: Projeto para a preservação do coco babaçu apresentado pelo MIQCB	131
Quadro 8: Municípios e líderes capacitados a partir dos CPDLS	155

Figuras

Figura 1: Multidimensionalidade do território	46
Figura 2: Possibilidades de comercialização do babaçu	117
Figura 3: Formas de comercialização do babaçu	118
Figura 4: Fluxo de comercialização do azeite de babaçu	121

SIGLAS

ALC	América Latina e o Caribe
APCR	Apoio às Pequenas Comunidades Rurais
AMTM	Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais
AMTR	Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Lago do Junco
Atam	Associação de Trabalhadores Agrícolas do Maranhão
Assema	Associação das Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão
Coopesp	Cooperativa de Pequenos Produtores de Esperantinópolis
CPDLS	Cursos para o Planejamento do Desenvolvimento Local Sustentável
DRI	Desenvolvimento Rural Integrado
Fetaema	Federação de Trabalhadores Rurais do Estado do Maranhão
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ineb	Instituto Nacional de Economia do Brasil
MIQCB	Movimento Interestadual de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu
MST	Movimento dos Sem-Terra
Nepe	Núcleo de Estudos Estaduais
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
Pronaf	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PPAP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SDT	Secretaria para o Desenvolvimento Territorial

APRESENTAÇÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) apresenta o Volume 3 da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. A iniciativa integra também o conjunto de ações realizadas pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS), promovido pelo Instituto.

O livro aborda a temática da gestão social do território, em experiência vivenciada *in locu*, no Estado do Maranhão, por Melania Portilla, antropóloga especialmente chamada para o desenvolvimento deste trabalho em função de todo o *know how* adquirido em atividades acadêmicas e práticas de campo realizadas em vários países da América Latina, e sempre voltadas para o desenvolvimento sustentável.

A obra sistematiza e analisa o conjunto de iniciativas executadas pelo IICA no Estado do Maranhão, em parceria com a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (Seagro), especificamente quanto à capacitação dos atores envolvidos e na formação do capital humano e social combinado à busca pela adequada gestão de investimentos públicos.

Compuseram esse processo, lideranças de vários grupos especiais do Estado do Maranhão: afrodescendentes-quilombolas (2002), indígenas (2002), pescadores artesanais (2003) e mulheres quebradeiras de coco-babaçu (2004). Destaca-se que para o alcance de resultados positivos no âmbito da aprendizagem e da formação de pessoal, foram exploradas estratégias e pedagogias que consideraram o perfil destes grupos especiais, tais como raça e etnia, trabalho pioneiro no país, e competente o suficiente para imergir nessas comunidades sem utilizar os métodos clássicos de avaliação.

A experiência vivenciada ganha contornos ainda mais relevantes se considerarmos a realidade de outrora em que esses chamados grupos especiais não eram “lembrados” pelos projetos que investiam no combate à pobreza. A iniciativa de formação de pessoal, promovida pelo IICA, associada a investimentos públicos impulsionou a implementação de numerosos projetos direcionados a tais grupos.

Como não poderia deixar de ser, este volume promove um debate sobre o território. Propõe um conceito dinâmico constituído por laços informais e pela identidade de indivíduos e grupos sociais, em uma

abordagem de território que valoriza o espaço como patrimônio natural e cultural, incentivando a diversificação da economia, além de considerar a multidimensionalidade do desenvolvimento em seus aspectos econômico, cultural, ambiental, social e político.

A Autora adentra ainda na importância estratégica do protagonismo dos atores locais, na qual a sustentabilidade do desenvolvimento dos territórios se expressa pela consolidação da coesão social, cultural e territorial, interferindo na definição de políticas públicas.

A idéia de gestão social do território está caracterizada na imagem de capa desta publicação. A Autora, em sua experiência e sensibilidade, visualizou, nesta singela brincadeira de crianças, uma verdadeira mudança de postura dos membros adultos da comunidade. Uma nova visão responsável pela integração da comunidade então fragmentada pela desconfiança e desesperança. A sombra da árvore sob a qual brincam é lugar costumeiro para se comentar os acontecimentos da vida cotidiana e os importantes fatos ocorridos na localidade; é local de reflexão. Permitir aos menores a possibilidade de usufruir deste importante local comum é a demonstração viva de um costume de território; da gestão de um território no mais simples ato.

“Gestão Social do Território – Experiências no Estado do Maranhão” é apresentado em três partes distintas que compõem o todo da abordagem sobre território, capacitação e sustentabilidade. A primeira parte, marco referencial, compreende uma reflexão sobre o problema da pobreza e sobre a coesão social e territorial. São inseridos elementos conceituais básicos sobre o enfoque territorial do desenvolvimento rural. É apresentada a descrição das linhas gerais do Programa de Formação de Capacidades para o Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA no Brasil – os fins estratégicos, a evolução, a adoção do marco territorial e as principais características e inovações das atividades de capacitação, incluindo os cursos de planejamento do desenvolvimento local sustentável. Identifica-se a lógica de formação de recursos humanos dentro dos processos de gestão social do território a partir de significativos elementos dos processos de capacitação e planejamento trabalhados em diferentes estados brasileiros. Além disso, é possível diferenciar a gestão social do território como um modelo de intervenção específica e distinta de intervenções feitas anteriormente pelo IICA.

A segunda parte apresenta o contexto geral do Estado do Maranhão, as características sócio-demográficas, os recursos ambientais, a persistência da economia dual e a situação da pobreza rural, elementos que formam a base estrutural dos cenários de pobreza e exclusão social que o Estado

enfrenta. Além disso, caracterizam-se de forma geral os movimentos rurais do Maranhão, com ênfase nos movimentos agroextrativistas de mulheres, com o intuito de dimensionar a tarefa capaz de potencializar essas forças como atores do desenvolvimento territorial.

Na terceira parte, recupera-se a experiência de construção de um modelo de gestão social do território com atores sociais do Estado do Maranhão, e a explicitação de alguns resultados e efeitos. Ao final, as lições que a experiência brasileira mostra para outros países em termos dos distintos elementos que o modelo de gestão social do território articula são sintetizadas. Como destaque, os mecanismos para o fortalecimento do capital humano e social do território – a exemplo da mediação social dos investimentos públicos e do impacto do modelo de gestão social do território sobre as políticas de desenvolvimento e combate à pobreza.

Esta publicação é a mais recente colaboração do IICA voltada para o apoio ao desenvolvimento rural sustentável.

Carlos Miranda¹ e Cristina Costa²

1 Organizador da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável* - IICA/Brasil.

2 Organizadora da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável* - IICA/Brasil.

PREFÁCIO PELO IICA

Buscar riqueza onde se supõe existir somente pobreza parece ser a chave para o sucesso dos projetos de cunho social, e esta publicação é uma prova disso.

Com base em uma metodologia que equilibra teoria e prática, o IICA foi até o Maranhão, terra de indicadores preocupantes, e encontrou gente propensa a planejar em comunidade e gerir seu próprio futuro. São cidadãos e cidadãs mobilizados, atores em longa história de luta nos movimentos rurais, portanto, terreno fértil para a formação de lideranças capazes de multiplicar o efeito das ferramentas de desenvolvimento que lhes foram oferecidas.

A riqueza dessa experiência está relatada neste volume da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*, que oferecemos com satisfação à comunidade envolvida neste relevante tema para a humanidade.

Carlos Américo Basco

Representante do IICA no Brasil

PREFÁCIO PELO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), mais uma vez, contribui de forma estratégica para as políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza, e o faz com a publicação desta obra de fôlego e de grande poder de síntese, que retrata as experiências levadas a cabo, no Estado do Maranhão, direcionadas a um novo modelo de desenvolvimento fundamentado na sustentabilidade.

A autora, Melania Portilla Rodríguez, especialista em desenvolvimento rural sustentável, conseguiu passar de forma simples, sintética e com muita fundamentação teórica, sem utilizar-se de linguagem meramente técnica, as ricas, diversificadas e bem sucedidas iniciativas de construção coletiva de um processo de formação de capacidades em territórios rurais maranhenses, situados num contexto de extrema pobreza.

De valor inestimável para os elaboradores e executores de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza em bases sustentáveis, o livro chama a atenção para a existência dos mais pobres dos pobres. São, por exemplo, os negros, os indígenas, os pescadores, as mulheres e outras minorias sociais existentes dentro do amplo espectro de excluídos do perverso modelo de desenvolvimento que prevalece em nosso país, que privilegia o lucro em detrimento do homem.

Esta obra é de importância incomensurável, uma vez que socializa experiências de gestão social de territórios que podem se constituir em referências para outras experiências de construção de um novo modelo de desenvolvimento. Diria até que "*Gestão social do território: experiências no Estado do Maranhão*" faz renascer em nós, como uma chama ardente, a utopia de que a construção de um novo modelo de desenvolvimento é possível.

Ao término da leitura desta importante publicação, você haverá de concluir, sem dúvida, que há um silencioso e visível processo de gestação no tecido social maranhense, sobretudo junto às camadas historicamente excluídas do modelo de desenvolvimento econômico capitalista, de um novo modelo de desenvolvimento fundado em bases sustentáveis, cujo foco é o homem a ser investido de plena cidadania.

Por fim, recomendo a todos os estudiosos, gestores públicos, planejadores, pesquisadores, professores, estudantes e, principalmente, os protagonistas desses processos, que leiam e reflitam sobre as experiências

vividas por nós maranhenses, sob os auspícios de uma bem-sucedida parceria entre o Governo do Estado do Maranhão e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, traduzidas de forma competente nesta singela obra.

Parabéns ao IICA pela iniciativa e obrigada a todos aqueles que direta e indiretamente colaboraram para torná-la realidade.

Conceição Andrade

Secretária de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural
Governo do Estado do Maranhão

PREFÁCIO PELA SDT

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário tem por missão *apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, promovendo a implementação e a integração de políticas públicas*³.

O volume 3 da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*, projeto do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura e do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS), aborda a gestão social do território, tema que se insere na esfera de ação das atividades da SDT/MDA.

Responsável pelos estudos e análises que originaram este livro, Melania Portilla absorve os acontecimentos e relata de maneira objetiva ações de enfrentamento à pobreza e desigualdade social, explorando de forma eficaz não só as características do território, mas, principalmente, as características dos indivíduos que os habitam. Dá especial enfoque à capacitação humana, articulando melhores condições de vida às famílias e aumentando a capacidade de inserção social e produtiva das pessoas e retratar, com precisão, e no contexto da obra, a realidade dos territórios envolvidos.

A temática voltada para o apoio ao desenvolvimento territorial e a notabilidade valorosa de parcerias que oportunizam melhor organização, planejamento e aplicação de recursos financeiros em segmentos onde há maiores desafios sociais, fizeram com que a SDT/MDA participasse do grupo de instituições que possibilitaram esta publicação, uma vez que identifica nesta obra uma rica experiência sobre o desenvolvimento sustentável com enfoque territorial. Aliás, a participação do Governo do Estado do Maranhão, do Governo Federal (SDT/MDA), do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura e do Fórum DRS ilustra bem a importância do tema gestão social do território. Denota a integração das esferas federal, estadual e internacional, articuladas em torno de um propósito comum e necessário que é a busca pelo desenvolvimento territorial.

É determinante para o sucesso de todo e qualquer projeto que tem por finalidade o desenvolvimento rural sustentável, independentemente de

3 Ministério do Desenvolvimento Agrário. <www.pronaf.gov.br/turismo/territorios_mda.pdf>.

etnia, gênero ou geração, acreditar na capacidade dos atores envolvidos e promover o desenvolvimento do capital humano, a participação das populações territoriais, o desenvolvimento de indivíduos, de grupos e da coletividade dentro de marcos culturais e de identidade. Eis o grande mérito deste volume 3 da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*: fazer com que os próprios atores locais se tornem peças importantes no processo de construção de novas alternativas de desenvolvimento sustentável no âmbito do território em que vivem.

Tem-se um instrumento de gestão social do território com efetiva participação de atores que se tornaram exitosos protagonistas, principalmente pela formação recebida por intermédio de inovadora metodologia.

Humberto Oliveira

Secretário de Desenvolvimento Territorial

INTRODUÇÃO

Esta publicação constitui o fruto de um trabalho conjunto entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Governo do Estado do Maranhão, Brasil, por intermédio da Secretária da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (Seagro). Além disso, com o propósito de difundir e valorizar as vantagens de um modelo de mediação e de gestão social do desenvolvimento em territórios rurais, está à disposição do variado público dos países da América Latina e Caribe (ALC).

O modelo caracteriza-se por conectar os processos de formação de capital humano e social à gestão dos investimentos públicos, o que fomenta as relações sociais e pedagógicas que integram os territórios e fortalece os atores sociais. Os elementos estruturais do modelo resultam de lições aprendidas com ações de cooperação técnica do IICA em diversos estados do Brasil e a participação determinante de organizações da sociedade civil.

A descrição e a análise da experiência expressa nesta publicação pretendem contribuir para o debate sobre como formular políticas, estratégias e investimentos destinados a superar a pobreza rural; e objetivam gerar impacto maior do que as políticas compensatórias e intervenções convencionais de transferência de renda, ação afirmativa e assistencialismo. É nessa perspectiva que a visão territorial possibilita conjugar dois elementos fundamentais, a seguir, referidos às populações pobres - separados durante muitos anos - tendo em vista as metas do bem-estar e do desenvolvimento.

Por um lado, há a proximidade indutiva das populações rurais afetadas pelas condições de pobreza em suas especificidades históricas de exclusão e marginalização tanto sócio-econômica quanto cultural. Busca-se compreender a pobreza como problema, de forma profunda, a partir de expressões territoriais com suas particularidades históricas e sociais. Isso implica desmistificar a pobreza e o conceito dos pobres rurais como resultante apenas de insuficientes níveis de consumo e de geração e captação de renda.

De outro lado observa-se, ao mesmo tempo, que a proximidade com as especificidades das populações pobres evidencia o que a pobreza rural tem em comum em diferentes países. A mesma proximidade expõe as enormes deficiências estruturais dos modelos de desenvolvimento

estimulados que levam cada país a reproduzir o padrão de territórios com desenvolvimento de ponta e outros territórios ambientalmente vulneráveis, com necessidades básicas insatisfeitas e vivendo em situação de indigna exclusão.

Desmistificar a pobreza e os pobres rurais pressupõe reconhecer que a diversidade dessa maioria populacional tem muito a ensinar e a contribuir para a tarefa de construir sociedades integradas. Em suas trajetórias, os pobres se aproximam mais dos valores que emanam do fazer e menos dos valores do ter ou consumir. A sabedoria dos pobres se expressa em promover ganhos onde parece não haver nada. É distinta a coesão social baseada nesses valores. Para fortalecer essa coesão é necessário que essas populações tenham condições mínimas para exercitar suas capacidades heurísticas de forma a valorizar seus saberes, histórias, acervo multicultural e experimentar as potencialidades da organização.

As lições aprendidas sobre o modelo de gestão social do território resultaram do acompanhamento técnico feito *in situ* durante as últimas seis semanas do V Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável - "Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para os Territórios Rurais com Eqüidade e Gênero no Maranhão", que durou quatorze semanas. Dessa maneira, foi possível apreender a experiência com os gestores locais – Ribamar Furtado e Eliane Furtado –, responsáveis pela coordenação pedagógica e metodológica, e com os monitores e as mulheres rurais participantes do curso nas comunidades e territórios.

Foram percorridos oito territórios rurais, e cinco desses transformaram-se em áreas de atuação do V Curso, definidos a partir do Índice de Desenvolvimento Humano e da incidência dos movimentos rurais de mulheres, em especial dos movimentos de mulheres quebradeiras de coco-babaçu. Além disso, no período de 31 de junho a 4 de julho, foram visitados territórios afrodescendentes e indígenas onde ocorreram, em 2002 e 2003, o II e o III Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável, com o objetivo de detectar resultados e efeitos dos processos implementados.

Entrevistas foram realizadas, doze ao todo, incluindo especialistas do IICA, líderes de organizações rurais do Maranhão e monitores e mulheres participantes do V Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável.

Serviram de insumo para elaborar parte deste documento, as informações levantadas na revisão de fontes secundárias. A estrutura dos conteúdos obedece à lógica de apresentar, primeiro, o marco de referência

conceitual das ações do IICA. A seguir é feita a caracterização geral do contexto estadual em que as experiências foram implantadas e, por fim, tem-se a exposição analítica das principais lições e resultados.

A publicação deste livro é uma pequena contribuição à literatura sobre desenvolvimento rural sustentável com o importante destaque de ser pautada na vivência junto a comunidades com características singulares, e não apenas nos importantes e essenciais conhecimentos teóricos.

1. A CONSTRUÇÃO DE UM MARCO DE REFERÊNCIA PARA A FORMAÇÃO DE CAPACIDADES EM TERRITÓRIOS RURAIS DO BRASIL

1.1. O Problema da Coesão Social e Territorial

Hoje se reconhece que o capital humano de uma sociedade – entendido como acervo de conhecimento, informação, capacidades, competências e destrezas que possibilita o bem-estar humano integral e a sustentabilidade dos processos – constitui o principal fator de desenvolvimento⁴.

Esse fator, imprescindível para todas as sociedades do mundo, adquire dimensão especial na América Latina e no Caribe (ALC) por se tratar de uma região caracterizada por grandes acervos históricos, culturais e ambientais ao mesmo tempo em que está em constante enfrentamento com a deterioração de todas as suas riquezas. Entre as energias vitais necessárias para se chegar ao bem-estar coletivo e à integridade dos territórios, as mais importantes para a ALC são o **conhecimento** e as **capacidades**, pois possibilitam mudar a situação de profunda exclusão sofrida por mais da metade de seus habitantes.

Constata-se que capacidades humanas não desenvolvidas convertem-se, cedo ou tarde, em pobreza. E é claro que a pobreza, ao longo da história, não se restringe a um problema dos pobres. Constitui uma questão de *incapacidade* da ordem vigente para alcançar as metas do progresso, justiça social e bem-estar, conforme proposto⁵.

⁴ Griffin, Keith; Mackinley, Terry. *A new framework for development cooperation*. Human Development Report Ocasional Papers, n° 11. New York, UN, 1994. Sen, Amartya. *Development as freedom*. Knopf, Borzoi Books, New York, 1999.

⁵ Echeverri, Rafael; María del Pilar Ribeiro. *Nueva ruralidad*. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Corporación Latinoamericana Misión Rural, Panamá, 2002.

Por isso, são relevantes as lições que resultam do Programa de Formação de Capacidades Humanas, implantadas no Brasil pelo IICA desde a década de 1990. Esse programa gerou uma série de recursos técnicos e conhecimento para melhorar os impactos das políticas e programas de desenvolvimento rural e combate à pobreza rural no Brasil. Dessa forma, contribuiu para transformar as políticas ao ampliar a capacidade de respostas face à tarefa histórica. Em paralelo à transformação de políticas, o programa propôs apoiar a construção participativa de uma base de capacidade local para permitir às populações rurais reencontrar e se apropriar do papel protagonista com responsabilidades e benefícios – nos processos de desenvolvimento.

Para o IICA, o desafio de trabalhar com os mais pobres dos pobres implicou um processo de completa aprendizagem, para acessar esses “desconhecidos” das políticas públicas. Significou trabalhar com populações que sofrem de múltiplas carências econômicas levando-as à marginalização social, cultural e histórica em territórios assumidos como “bolsões de pobreza rural”, localidades em que se é difícil chegar ou conseguir as inversões paliativas; localidades em que o acesso ao conhecimento, patrimônio da humanidade, é negado; e o conhecimento tradicional é *subvalorizado*.

Foi preciso aproximar-se e aprender com essas populações como elas se estruturam para entender como mudar suas realidades. Procedeu-se incentivando o mútuo reconhecimento para permitir aflorar a problemática particular de exclusão que vivenciam. Como exemplo, as comunidades *quilombolas afrodescendentes*, herdeiras de características, territórios e territorialidades somente compreensíveis em sua profundidade a partir do reconhecimento do legado da escravidão negra e da introdução da dispersão africana na região.

Melhores resultados foram alcançados com o trabalho junto a populações indígenas, inscritas no regime de tutela do Estado, mas não valorizadas em seus modos de vida, visão de mundo e estruturas lingüísticas, aspectos mais demandados aos que os indígenas denominam a “sociedade envolvente”⁶. Foi necessário conhecer a condição de

6 Segundo Ribamar Furtado e Eliane Pontes Furtado, o conceito “sociedade envolvente” é utilizado pelos povos indígenas do Brasil quando se referem às políticas que os têm submetido desde a colônia, responsáveis por provocar *desterritorialização* de terras ancestrais e a formação de aldeias. Durante a colônia, os indígenas foram deslocados, primeiro, para as missões evangelizadoras; depois, para formarem aldeias. Durante a época do “império” no Brasil, os indígenas foram retirados, sob conflitos de territórios tradicionais, para conformar aldeias de forma direta. O regime de proteção do Estado brasileiro sobre as aldeias indígenas persiste na atualidade sob a forma de tutela e assistencialismo. Para mais informações, consultar Furtado de Souza, Ribamar e Eliane Dayse Pontes. 2004. *(R)evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA. Brasília, p. 72.

subalternidade⁷ que afeta essas populações para poder delinear uma alternativa.

Nesse sentido, o IICA organizou Cursos de Planejamento do Desenvolvimento Local Sustentável (CPDLS) para populações especiais considerando um enfoque pedagógico e metodológico que permitiu trabalhar a participação com essas populações. Esses cursos constituíram-se mecanismos fundamentais para iniciar um processo de fortalecimento desses atores e de suas instituições. Entre os anos de 2002 a 2004, o IICA organizou quatro CPDLS com populações especiais do Estado do Maranhão⁸, em colaboração com entidades públicas e privadas – populações afrodescendentes e quilombolas⁹ (2002); populações indígenas (2003); pescadores e pescadoras artesanais (2003); e mulheres trabalhadoras e lideranças rurais (2004). Todas essas populações têm em comum a vivência de encarnar, de geração em geração, os setores mais vulneráveis entre os excluídos.

7 Ibidem. Além do mais, o conceito de subalternidade tem sido usado por Carlos Jara em distintos documentos referentes à experiência com populações pobres do Maranhão. Ver: Jara, Carlos. *Redes territoriais e campos sócio-culturais de desenvolvimento sustentável*. Documento para discussão interna. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA.

8 As ofertas curriculares desses cursos, vídeos e outros materiais de apoio podem ser encontrados em <www.infoagro.net.codes>.

9 Isto é, populações herdeiras de um território fundado pelas populações africanas escravas, que adentraram pelas montanhas e selvas. Esse fenômeno ocorreu em toda América Latina e Caribe, ganhando nomes distintos em cada país.

Mapa 1 Estados do Brasil



Os CPDLS transcenderam amplamente seus objetivos iniciais de formação e capacitação ao deflagrarem processos maiores, que dão andamento à integração e densidade do tecido social em que populações e comunidades rurais tradicionalmente excluídas convertem-se em protagonistas de processos de desenvolvimento territorial. Ao mesmo tempo, fomentam-se lideranças, capacita-se para o planejamento participativo e faz-se gestão de fundos para executar os planos; constroem-se redes de multiplicadores, espaços de deliberação e consulta; trabalha-se na recuperação da autoconfiança pessoal e coletiva; outorga-se um papel central ao sentido e à energia cultural para assegurar a transformação social.

Após quatro anos de experiência, não é possível falar dos resultados desses cursos como ganhos de atividades isoladas. Mesmo que se tenha partido da atividade peculiar de capacitação para compreender o específico e o particular das populações excluídas, foram alcançados

avanços em linhas gerais quando cada curso gerou, simultaneamente, processos de modificação de políticas de investimentos; aperfeiçoou-se um enfoque pedagógico e uma metodologia específica; formaram-se multiplicadores e foram fomentadas redes territoriais de gestão que instalaram estruturas de redes nos territórios como sementes de uma nova institucionalidade.

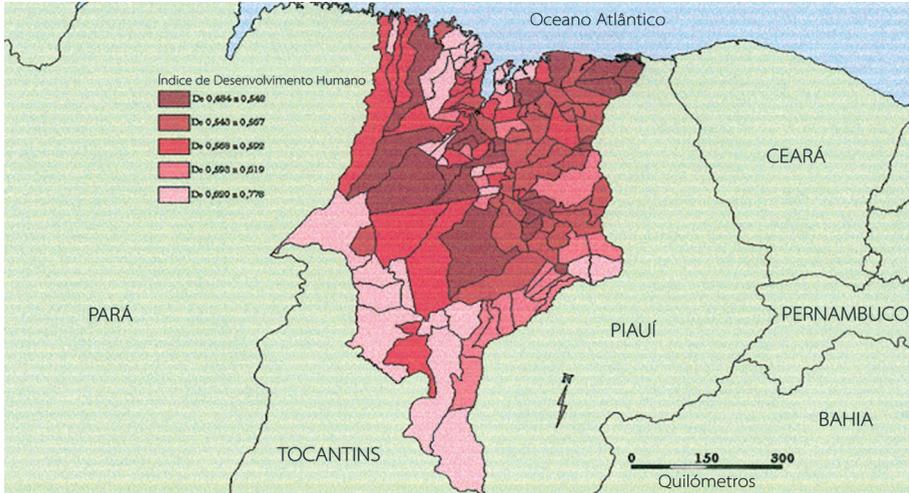
Por isso, fala-se aqui do surgimento de um modelo de mediação e gestão social do território que combina processos de formação de capital humano e social com a gestão de investimentos públicos. Até agora, os benefícios dessa experiência têm sido pouco divulgados nos outros países da ALC.

A busca de novas soluções requer uma leitura cuidadosa do que foi realizado sob enfoques alternativos, que podem responder ao esgotamento das soluções convencionais. Não se trata de uma extrapolação mecânica de experiências e enfoques de um país para outro ou de difundir fórmulas universais para realidades tão diversas. Trata-se de *resgatar o profundo sentido de ação institucional como medida para recuperar as comunidades excluídas e os territórios afetados pela pobreza*. Essa possibilidade deve ser valorizada pelas sociedades latino-americanas ao enfrentar os novos desafios e os velhos problemas que arrastam.

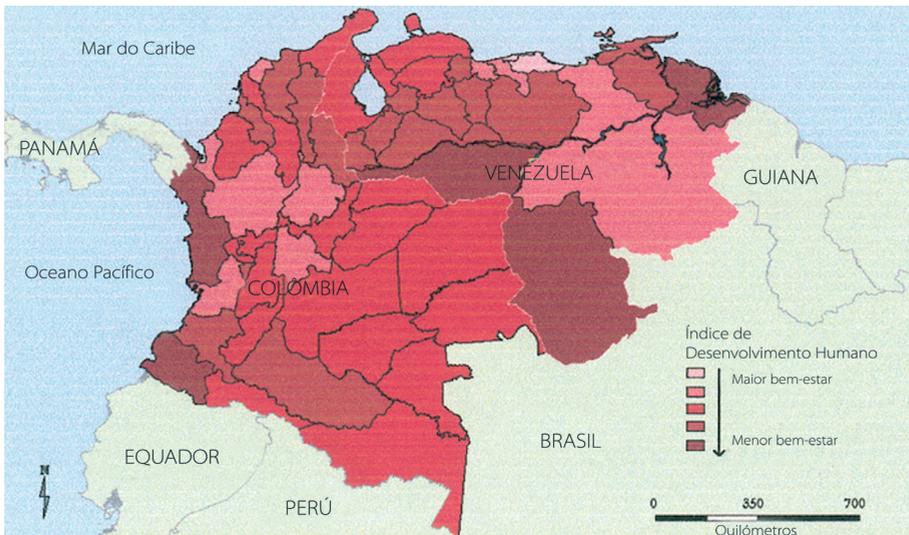
Apesar das grandes diferenças que existem entre o Brasil e os outros países da ALC, além das discrepâncias quanto à cobertura e à magnitude dos programas de combate à pobreza e de desenvolvimento, é possível que os traços estruturantes da experiência brasileira com os CPDLS possam ajudá-los na formulação de estratégias e de investimentos.

Quando se reconhece que a grande maioria dos países da região apresenta desequilíbrios de caráter econômico, social, ambiental e político-institucional, com tendência a localizar-se em territórios que abrigam bolsões de pobreza o valor é ainda maior. Esses desequilíbrios encontrados no interior dos países podem apresentar alguns aspectos similares aos que ocorrem em outras regiões e microrregiões de outros países. O Mapa 1 ilustra essa observação e leva ao questionamento de que cada território, mesmo sendo único em suas configurações, enfrenta, de alguma forma, problemas e processos comuns.

Mapa 2 Estratificação sócio-econômica do Estado do Maranhão, a partir de IDH Municipal



Mapa 3 Estratificação sócio-econômica da Venezuela e Colômbia, por IDH Municipal



Os mapas¹⁰ mostram que as semelhanças relativas entre certas regiões ou microrregiões dos países, em termos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sugerem ser útil fazer uma revisão dos processos, programas e investimentos, em nível territorial, para identificar necessidades estratégicas e potencialidades das populações. De fato, há a possibilidade de se construir tipologias de territórios partindo das configurações dadas e das necessidades de investimentos como elementos orientadores das ações institucionais. É claro que medidas como o IDH têm limitações para estabelecer semelhanças relativas entre territórios que exigem modelos específicos de gestão. Mesmo assim, existem aspectos estruturais que explicitam a condição de pobreza rural, vinculando-a à vulnerabilidade da coesão social e territorial nos países.

Fatores como o parco acesso a bens e serviços básicos que afetam o desenvolvimento de capacidades dessas populações, ou seja, que deterioram as faculdades e potencialidades devido à prolongada vivência na marginalidade social – quase sempre constatáveis em territórios com alta incidência de pobreza rural – resultam em complexas relações entre fatores que podem explicar a vulnerabilidade institucional e as grandes deficiências da capacidade local.

No plano da experiência pessoal, somente acessível sob proximidades qualitativas, a energia vital de comunidades pobres encontra-se presa aos sentimentos de incerteza e desconfiança na institucionalidade nacional e em sua capacidade de autogestão. A desigualdade cria distâncias que se naturalizam, o que sedimenta ainda mais a situação de exclusão (seja econômica, étnica, de gênero ou de geração), além de deteriorar o tecido social como condição para a vivência de confiança solidária, responsável, compartilhada e com identidade territorial.

Romper com a trama da exclusão é condição prévia para o incremento da coesão social, o que requer uma base de capacidade local e a formação permanente de profissionais locais, de líderes e de instituições com o objetivo de apoiar o processo de construção de confiança, gestão das mudanças, negociação política e ativação da energia local. A experiência tem demonstrado que a lógica que prioriza investir primeiro no fomento de atividades econômicas não incrustadas, social e culturalmente, no tecido social tendem a fracassar em termos de desempenho econômico e podem erodir a organização social.

10 Mapas elaborados pelo geógrafo Alonso Brenes, consultor da Direção de Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA.

A **coesão social** é entendida aqui como a “*expressão de comunidades e sociedades unidas pela eqüidade, solidariedade, justiça social, pertencimento e adscrição*”¹¹.

O melhoramento da qualidade do tecido social¹² (densidade do tecido, atributos de relacionamento, referentes à identidade, etc.) tem efeito positivo na fluidez de todos os processos que promovem o desenvolvimento sustentável: na ativação das economias territoriais, no fortalecimento das organizações sociais, na gestão dos recursos ambientais e nos processos de democratização, governabilidade e gestão do conhecimento.

Os *altos níveis de coesão social* são expressões sócio-culturais de tecidos sociais enriquecidos pelo acesso a oportunidades, mediante as quais se superam os esquemas de economia dual, em que os poucos setores considerados de ponta concentram a maioria das oportunidades e ativos para se desempenharem de forma competitiva, objetivando vida digna e a possibilidade de um desenvolvimento humano integral. A coesão social é uma meta do Desenvolvimento Rural Sustentável, o que implica redobrar esforços para integrar as populações rurais em dinâmicas promotoras e inovadoras. Portanto, a coesão social de um território requer o desenvolvimento do potencial para a autogestão das populações e territórios rurais, além de políticas públicas e privadas que possibilitem o acesso e o aproveitamento de bens e serviços básicos.

A coesão territorial designa a articulação e a complementaridade entre os processos de desenvolvimento dos territórios que resultaram de novos pactos sociais e culturais em favor da gestão compartilhada do desenvolvimento para superar os entraves que afetam as populações rurais. Isso é importante frente aos cenários de integração comercial em

¹¹ Sepúlveda, Sergio et al. 2003. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, pp. 94-95.

¹² Jara, Carlos. 2003. *Outro paradigma de desenvolvimento humano*. In: Revista Sebrae, nº 8, março-abril 2003, Brasília.

nível internacional, o que não leva necessariamente à coesão territorial ou à superação dos desequilíbrios existentes nos territórios¹³.

A *coesão territorial* pode ser entendida como “expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições inseridos no tecido que conformam regiões, nações ou espaços supranacionais, definidos como entidades culturais, política e socialmente integradas e diferenciadas”¹⁴. Requer uma nova institucionalidade, permanentemente aberta ou inclusiva, capaz de integrar os novos atores e sujeitos históricos que vierem a surgir. Uma nova institucionalidade capaz de promover, de forma coesa, a densidade e a regulação do tecido social.

Níveis crescentes de coesão territorial permitem aproximar, em termos social e cultural, os distintos assentamentos humanos do interior de uma região, ou entre regiões, a partir da interconexão dos espaços urbanos e rurais. Conseguem maior complementaridade entre os processos de desenvolvimento regionais e microrregionais e superam desequilíbrios geograficamente localizados, o que implica melhor distribuição de bens e capitais. Supõe a integração dos cidadãos dos distintos territórios, para assumir as decisões sobre o presente e o futuro comuns, o que leva à interconexão dos processos de âmbito local, microrregional, regional, nacional e supranacional.

Esses são grandes problemas e desafios comuns para as sociedades da ALC e para os que podem encontrar algumas respostas por meio de ponte da gestão do conhecimento entre os países. Um desses desafios é, sem dúvida, o uso de soluções não-convencionais para superar a pobreza.

1.1.1. Da medição à compreensão da pobreza

*Vem vamos embora que esperar não é saber,
Quem sabe faz a hora não espera acontecer...*

13 Durante a década de 1980, a estruturação de programas e projetos de divisão territorial se evidencia como uma resposta defensiva da Europa à geopolítica da globalização. A articulação territorial se apresenta como uma alternativa não absolutamente segura, mas muito mais prudente do que o crescimento instrumental do âmbito local como contraponto às *commodities* transnacionais. No contexto da América Latina e do Caribe, tratados como a ALCA e as recentes negociações para a CAFTA são acordos que têm como objetivos expressos a coesão territorial e que, em determinados momentos, podem acelerar ou aprofundar mais rapidamente as disparidades das desigualdades territoriais.

14 Ibidem.

As mulheres trabalhadoras rurais do Estado do Maranhão cantaram esse trecho ao concluírem, no mês de junho de 2004, o *V Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável* (CPDLS) organizado pelo IICA¹⁵. As graduadas foram as Quebradeiras de Coco Babaçu, cujas famílias também trabalham na agricultura de subsistência. Considerando os níveis de renda, são mulheres pobres.

A geração de baixas rendas monetárias no Maranhão faz que as tradicionais medições desenhadas a partir de linhas de pobreza resultem em pobreza generalizada, em especial no âmbito rural. E, de fato, muitos dos domicílios dessas mulheres dificilmente alcançam, de forma regular, rendas totais equivalente a um salário mínimo¹⁶.

Apesar da condição de pobreza, essas mulheres fazem parte ativa de diversos movimentos rurais, os mais organizados e fortes, em nível estadual e interestadual (no Nordeste brasileiro) e são representantes de uma das tradições culturais mais significativas do Estado em termos de antiguidade e por implicações sócio-econômicas e ambientais – *a quebra do coco babaçu*. Elas foram selecionadas pela liderança que exercem em 19 (dezenove) dentre os 40 (quarenta) municípios rurais com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado para serem capacitadas em metodologia participativa de planejamento e gestão do desenvolvimento durante 14 (quatorze) semanas; e multiplicadoras sobre capacidade local para o desenvolvimento sustentável.

São mulheres que participaram de processos comunitários e territoriais de planejamento e gestão do desenvolvimento local sustentável e que construíram agendas de investimentos de acordo com as prioridades territoriais e *interterritoriais*, o que envolveu 1.239 (mil duzentas e trinta e nove) famílias beneficiadas. Essas famílias fazem parte de 29 (vinte e nove) comunidades que integram 6 (seis) territórios.

15 A frase mencionada é uma estrofe de uma canção emblemática de Geraldo Vandré, que a compôs durante uma das fases mais difíceis para a democracia brasileira – a época do regime militar entre as décadas de 1970 e 1980.

16 O salário mínimo vigente no Brasil, em julho de 2004, era de R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais), correspondendo, naquela época, a cerca de US\$ 86 (oitenta e seis dólares americanos).



Mulheres participantes do V CPDLS no Maranhão facilitam uma oficina no território Concepción Mocambo, em Caxias. Diante de representantes escolhidos pelas comunidades, seguram a rede que simboliza as comunidades que compõem o território.

Até o ano de 2002, as mulheres trabalhadoras rurais, os pescadores artesanais, as aldeias indígenas e as populações *afrodescendentes quilombolas* não se constituíam sujeitos de políticas e estratégias diferenciadas de combate à pobreza rural.

Tal fato refletia contradições muito significativas do Estado quanto à gestão de políticas públicas, ao se considerar tão diversificada sociedade rural, em termos culturais e conformando territorialidades específicas sem que o Estado destinasse investimentos para combater a pobreza das populações rurais representativas dessa diversidade. Dessa maneira, continuava a reprodução dos círculos de profunda desigualdade, marcados por fatores étnicos, de gênero e condição econômica. Os grupos mais afetados com os níveis de exclusão, devidos a esses fatores, não dispunham de meios que os fortalecessem em suas capacidades locais para que rompessem com esses círculos.

Após identificar essa falência, o IICA procedeu à negociação e à sensibilização técnica, o que abriu espaço, com auxílio do Governo do Maranhão e do Banco Mundial, para apresentar a proposta do PROJETO IDENTIDADE¹⁷. O referido projeto delineou de forma explícita a

¹⁷ Volta-se à concepção geral, à filosofia e aos objetivos do projeto na terceira parte deste documento.

necessidade de fortalecer a identidade cultural das populações rurais mais vulneráveis do Maranhão como estratégia de inclusão e de ativação do potencial das populações rurais para o desenvolvimento. O projeto alcançou o objetivo de sensibilizar as autoridades públicas sobre a importância de acessar e trabalhar de forma direta com os grupos mais afetados pela pobreza¹⁸.

A proposta ganhou vida com o lançamento do *II Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável*. Foram beneficiadas populações afrodescendentes e quilombolas e, em virtude da construção paulatina da proposta pedagógica e metodológica¹⁹. Foram ainda norteadas a formação e o fortalecimento de atores e populações especiais. Ribamar e Eliane Furtado²⁰ mostraram o aperfeiçoamento dessa metodologia durante os quatro CPDLS em conjunto com atores sociais, o que implicou abordagem pedagógica, em constante inovação, com o objetivo de se adequar às diferenças de linguagem, cosmovisão, escolaridade e modos de vida, entre outros. Ficou evidente que o trabalho com os mais pobres e *diferentes* era possível, além da possibilidade de multiplicar os resultados positivos e torná-los tangíveis. Chegou-se ao efeito transformador que abriu espaço para a gestão de estratégias diferenciadas, em nível territorial no Estado.

A metodologia transcendeu esse nível, à proporção que incluiu a especificidade do nível comunitário e a criação de redes territoriais e *interterritoriais*, o que ampliou e fortaleceu a capacidade de gestão do tecido social. No prazo de dois anos, o Governo do Estado pôde constatar que, a partir da visão territorial e de modelos de intervenção adequados às realidades rurais, as inversões para o combate à pobreza resultariam em ganhos qualitativos nunca alcançados antes e poderiam gerar efeitos muito positivos ao construir confiança e coesão social.

A experiência acima detalhada ilustra ser possível conseguir que os investimentos para combate e redução da pobreza fortaleçam a capacidade institucional de forma a romper os círculos viciosos de

18 Ribamar, Eliane Furtado e Carlos Jara concordam que é indispensável o trabalho direto com essas populações por causa das diferenças culturais e devido ao prolongado tempo de vivência na condição de marginalidade, o que naturaliza a subalternidade que, por sua vez, geralmente aprofunda estados de anomalia nessas populações.

19 A metodologia foi desenvolvida por Ribamar Furtado e Eliane Pontes Furtado, a partir da inovação da Metodologia IMPA (Intervenção Participativa dos Atores Sociais) que esses especialistas em educação rural participativa aplicaram em outros Estados do Brasil. De 2002 a 2004, tempo em que fizeram a coordenação pedagógica dos quatro CPDLS no Maranhão, foram constantes as inovações da metodologia. Outro antecedente significativo que também demonstrou a viabilidade de trabalhar diretamente com as comunidades mais pobres de Maranhão foi a experiência na comunidade afrodescendentes de *Felipa*, com a participação de Carlos Julio Jara.

20 Furtado Ribamar e Eliane Pontes. *(R)evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social. A experiência com quilombolas e indígenas do Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Brasília, 2004.

profunda pobreza, que têm sido um dos tipos mais persistentes de miséria na região. O paradoxo é que existe a tendência de se deixar de combater essa pobreza persistente. Durante a formulação e gestão de políticas públicas, tendem a ser deixados de lado, em sua humanidade particular, aqueles que se encontram em situação de maior marginalização e indigência. Ainda que contraditório, é fato que ocorre com freqüência em muitos países da ALC, porque os mais pobres tornam-se "invisíveis," mesmo para os programas destinados a combater a pobreza. Um dos efeitos mais perniciosos da persistência da pobreza ocorre quando esta deixa de ser percebida como um problema de incapacidade para se conseguir justiça social e passa a ser vista como algo natural, que compõe a paisagem cotidiana.

Observa-se, na evolução de estudos regionais sobre o desenvolvimento, a percepção da pobreza como mal endêmico na região. Os estudos da Cepal entre os anos 1960 e 1970 evidenciaram o caráter estrutural da desigualdade na ALC e enfatizaram que as raízes do problema, mesmo profundamente arraigadas em desequilíbrios nacionais, guardavam vínculos, também, com o sistema mundial. A seu modo, essas análises pretendiam romper com a falsa ilusão de que as políticas de crescimento e modernização econômica e social seriam capazes por si só de superarem as condições históricas de pobreza e de desigualdade das sociedades latino-americanas.

Mesmo assim, os paradigmas do crescimento econômico e da modernização foram mantidos como o marco referencial das políticas e modelos de desenvolvimento para a ALC. É sob esse norte que a pobreza passou a ser concebida e definida a partir de situações ou condições de privação absoluta ou relativa²¹. Foram, então, determinadas as linhas de pobreza que passaram a ser referência de medida, o que sugere graus e níveis de privação de renda e de acesso a bens e serviços. Essa concepção pode ser rastreada em estudos teóricos realizados nos Estados Unidos desde a década de 1960, chegando, depois, à ALC antes dos anos de 1980²².

As medições de pobreza alcançam seu auge na desatada crise dos programas de ajuste estrutural nos anos de 1980. Na década de 1990, já se

21 Adrián Rodríguez assinala citando Hagenaaers e de Vos: "A visão de pobreza como um estado de privação absoluta implica ter menos que o mínimo absoluto objetivamente definido". Na perspectiva relativa, a pobreza significa "ter menos que os outros na sociedade". Para maiores referências ver: Rodríguez, Adrián. 1992. *Aspectos teóricos e metodológicos e envolvidos no estudo da pobreza: uma revisão*. In: Revista de Ciências Econômicas, Universidade da Costa Rica, volume XII, Nº 2, San José. Pp. 45.

22 *Ibidem*. De fato, o texto de Rodríguez evidencia que as teorias de medições da pobreza são derivadas de estudiosos da teoria econômica dos Estados Unidos, nos anos de 1960.

conhecia a profundidade da situação de pobreza em quase todos os países da ALC, o que serviu para mostrar que, durante toda a década de 1990, e mesmo até os primeiros anos de 2000, não foram registradas melhorias substantivas²³.

A partir de 1990, floresce a grande especialização da medição da pobreza. Trata-se de responder à complexidade do problema mediante abordagens mais integrais e associadas à geração de índices complexos, baseados nos níveis de renda ou em indicadores compostos, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), difundido pela Organização das Nações Unidas. Os investimentos nacionais para o combate à pobreza passaram a ser justificados e localizados a partir de medições.

Sem dúvida, a intenção de utilizar parâmetros mais completos, confiáveis e verificáveis para alocar os investimentos é um passo adiante em relação ao manejo feito antes para alocar investimentos compensatórios, que fomentaram clientelismo político em muitos países da região. Ocorrência, em especial, nos territórios rurais, em geral privados, com alto impacto de pobreza, até mesmo com os mais básicos investimentos públicos.

Uma observação apurada na situação de territórios e populações definidos a partir de medições, como os afetados pela pobreza rural – a vida cotidiana, a complexidade cultural, a dotação e o manejo dos recursos ambientais, as condições de acesso aos ativos e oportunidades, a distribuição do poder e os recursos da organização e institucional –, pode com facilidade levar a questionamentos sobre a forma como essas populações são definidas como sujeitos de política.

Por um lado, existe a territorialização da dívida social – os déficits de investimento público que causam exclusão econômica e social, o que é inerente à condição de pobreza. Por outro, a vivência da subalternidade, que resulta de relações de poder assimétricas sedimentadas ao longo dos séculos. A condição de pobreza está configurada pela natureza complexa desses processos, que estão estreitamente ligados.

23 Uma visão detalhada sobre a situação e o comportamento da pobreza na região pode ser encontrada na publicação anual da Cepal: panorama social de América Latina. Para o caso da pobreza rural, pode-se consultar: IICA, 2004. *Situação da pobreza e estratégias para promover a prosperidade rural*. Direção de Desenvolvimento Rural Sustentável, marcador da sustentação interna, São José, Costa Rica.

É na análise territorial que a pobreza, que não aparece como natural, dimensiona-se como um problema complexo. Vai além da medição: constitui uma *relação entre os fatores existentes em um território afetado pela pobreza*, por exemplo, entre as oportunidades de geração de renda na economia do território e a dotação dos recursos naturais; ou entre o sentido de pertencimento cultural e o desenvolvimento de tecidos sociais específicos, assim como nos *aspectos relacionados com a subjetividade da subalternidade*, o que permite compreender como *os cenários da pobreza são configurados*. As políticas e investimentos que podem promover transformações no curto, médio e longo prazo devem corresponder a esses cenários, que também indicam as alianças necessárias de cooperação para superar a pobreza.

A situação dos territórios rurais exige ser analisada na perspectiva de múltiplos aspectos. As visões unidimensionais são incapazes de explicar a diversidade de fatores que ativam os movimentos sociais rurais. Sem dúvida, os territórios rurais e as lutas dos movimentos são mais previsíveis e compreensíveis em suas múltiplas facetas, o que contradiz a espontaneidade com que o pensamento científico os concebe.

Por fim, não é possível separar o combate à pobreza da questão do desenvolvimento, porque a natureza social da condição de pobreza pode ser superada de forma mais permanente à proporção do que os processos de promoção territorial de desenvolvimento sustentável estejam articulados a um projeto-país.

Como explicitado na segunda parte deste documento, a experiência de cooperação técnica do IICA no Brasil mostra a países outros que para se vincular ao combate à pobreza e ao desenvolvimento sustentável é preciso operar com investimentos que integrem a) um marco de análise e gestão do desenvolvimento que permita unir o processo de transformação de políticas ao entendimento integral das capacidades do território de forma a potencializá-los; b) a conquista permanente de aliados para o desenvolvimento sustentável com o objetivo de afetar as decisões sobre políticas e investimentos (o que implica combinação de facetas técnicas às facetas políticas na gestão de processos); e, c) uma metodologia de mediação e gestão social que atribua um papel protagonista aos atores sociais dos territórios.

A seguir, aspectos fundamentais sobre a visão de território, o que permite avançar e aprofundar a aprendizagem da experiência.

1.1.2. Cultura, território, multidimensionalidade e gestão do desenvolvimento

Há duas dimensões da cultura que se manifestam nos processos do território. A primeira é inerente à condição humana, e está relacionada à construção da realidade social e ao rol estruturante que joga a cultura nessa construção. Esse rol resulta da produção de significados e de símbolos de referência, que orientam a práxis humana, as relações sociais e as relações com o meio, o que funda as sociedades que, por sua vez, modificam a cultura. O caráter estruturante da cultura reside em todos os processos que constroem o desenvolvimento territorial. A segunda dimensão diz respeito à construção política da diferença cultural, que aponta a existência dos diferentes repertórios simbólicos e modos de vida dos grupos humanos que compõem os sistemas nacionais e supranacionais. Esses sistemas instituem um repertório cultural dominante que tende a assimilar ou subalternizar os demais. Há diferenças que se expressam na diversidade de cosmovisões, línguas e instituições. A desigualdade condiciona o desenvolvimento de identidades e territorialidades particulares.

1.1.2.1. Características intrínsecas do território

A construção cultural de territórios é tão antiga quanto o estabelecimento das primeiras sociedades humanas. Do ponto de vista material, ela é a dotação de recursos naturais – a existência e o acesso a esses recursos – para serem transformados em bens e serviços necessários à vida humana, que condiciona a constituição de assentamentos humanos em determinados espaços geográficos e ecológicos²⁴. Por sua vez, a interação com o meio resulta na modelagem da cultura.

Existem os processos de entrada e os níveis de adaptação dos conjuntos humanos às condições ambientais. Os assentamentos humanos constituem-se, quando a presença temporal dos conjuntos humanos passa a ser permanente, em determinado espaço geográfico. Para tanto, os

24 Echeverry, Rafael, 2002. *Nova ruralidade e visão de território na América Latina e Caribe*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Cidade do Panamá.

assentamentos tiveram que conseguir um umbral mínimo de adaptação e interação às condições e aos recursos ambientais existentes. No mesmo sentido, há uma dimensão sócio-cultural interconectada ao plano material que gera os significados responsáveis pelo sentido à existência e à prática social, o que implica o desenvolvimento de certos padrões culturais básicos que têm manifestações particulares a exemplo das tecnologias, com múltiplas atividades de transformação produtiva; formas de organização e diferenciação social; ideologias; e cosmovisões, que se desenvolvem em interação com o meio, de forma progressiva.

Um *território habitável* designa a conjugação desses fatores em determinado espaço geográfico e converte-se em *território habitado* quando determinado assentamento consegue níveis de desenvolvimento da cultura, da economia, da base tecnológica e da institucionalidade da organização social capazes de gerar o sentido de pertencimento dos sujeitos que o conformam. Essa *identidade gerada* tem localização espacial de forma que o nome que o espaço adquire é designado pela cultura e se institucionaliza por meio de relações de parentesco, filiação e outras instituições de produção e regulação social.

Observa-se que o território é demarcado tanto pela dotação de recursos do espaço habitado como pelas estruturas e instituições que regulamentam o manejo dos recursos ao exercerem o poder de decisão pela visão particular de mundo e de futuro. É dessa maneira que uma territorialidade é assumida e definida como um direito sentido que resulta na definição de um destino²⁵. Os povos indígenas ou as populações afrodescendentes da ALC, que durante séculos habitaram espaços geográficos da região, dão o nome de seu povo à terra que habitam, ou outros nomes que tenham significado e relação direta com a sua memória histórica, convertendo-o em parte de seu *patrimônio cultural*. Os assentamentos dos camponeses têm também suas formas particulares de territorialidade. Nos espaços urbanos onde surgem diferentes identidades, geram-se também territórios específicos, mesmo em espaços densamente habitados.

É preciso esclarecer que, sob o ponto de vista cultural e social, *o território é definido por relações que não implicam necessariamente a continuidade de espaços geográficos*. A princípio, um assentamento humano pode ser uma unidade territorial mínima. A ampliação pode acontecer pelas redes de relações de parentesco ou filiação em vários territórios, ainda que espacialmente não-contínuos – onde esses elementos estejam presentes.

25 Furtado, Ribamar; Pontes, Eliane. *(R)evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social. A experiência com quilombolas e indígenas no Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Brasília, 2004.

Mesmo assim, não é possível assimilar redes territoriais porque elas constituem espaços de todos, não apenas dos que se encontram inscritos em determinada rede²⁶.

Sob o ponto de vista da construção política da diferença cultural, observa-se que podem coexistir várias identidades culturais em uma mesma base geográfica, criando o sentido de territorialidade. Diferenciam-se mediante conflitos e lutas pelo território, fenômeno comum na América Latina, em especial nos países com alta densidade étnica. A diferenciação e o etnocentrismo provocados por diversos fenômenos, inclusive o forte impacto das migrações, ocorreram nas sociedades humanas do passado e tendem a se repetir em grande proporção nas sociedades atuais.

Existem ainda as desigualdades estruturais, que têm levado uma grande diversidade de etnias dos países da ALC à marginalidade e às relações de subalternidade, em virtude da instauração da ordem colonial, nacional e internacional. Destacam-se os povos originários ou indígenas e as populações afrodescendentes trazidas ao continente durante o regime da escravidão. A desigualdade aqui destacada manifesta-se hoje em dia em brechas persistentes e profundas, a exemplo das populações indígenas rurais da ALC, notadamente as mulheres.

É necessário reconhecer que os países da ALC abrigam sociedades *multiétnicas* e *multiculturais*. Surge, pois, uma explícita diversidade capaz de gerar demandas fundamentais para a gestão de políticas, estratégias e investimentos para o desenvolvimento rural e nacional. Nos últimos anos, tem ocorrido a revitalização das culturas locais e regionais como produto de processos globais e de reformas macroeconômicas recentes. Observam-se lutas nas atuais sociedades pelo reconhecimento de seus aportes e para a consolidação dos direitos dos grupos de diversas etnias com o propósito de realizarem a gestão de suas próprias concepções de desenvolvimento. Para Iturralde²⁷, as culturas particulares têm se *reterritorializado* e aberto espaços para a reprodução e para o desenvolvimento da diversidade de identidades por meio de maior acesso à educação, maior organização e pelo reconhecimento do direito de conservar as diversas línguas. São constatados movimentos que demandam a necessidade de construir respostas adequadas para as identidades culturais e territoriais, fator importante para os países da região que contam com alta diversidade étnica em sua estrutura populacional, a exemplo do Equador, Peru, Brasil, Bolívia e Guatemala.

²⁶ Santos, M., et al. *Território, globalização e fragmentação*, Hucitec, São Paulo, 1994.

²⁷ Iturralde, Diego. 1995. *A gestão da multiculturalidade e a multiétnicidade na América Latina*. Unesco. Gestão das transformações sociais. <<http://www.unesco.org/most/iturspan.htm>>.

Em outra perspectiva política, a diferença cultural pode também se articular por interesses comuns. Dois territórios contíguos podem estabelecer certos níveis de coesão territorial a partir de interesses econômicos específicos, como é o caso de alguns territórios fronteiriços. Ainda nesse sentido, existem territorialidades culturais que persistem apesar das divisões político-administrativas e de fronteiras nacionais.

De fato, o que há em comum nos conflitos vinculados à territorialidade nos distintos contextos rurais e urbanos, seja no passado ou na atualidade, é que são *conflitos multidimensionais* na totalidade. O conflito é explicado não apenas como a luta de uma sociedade ou coletividade espacialmente localizada, pelo acesso ou domínio dos recursos naturais, ou por bens e serviços específicos para possibilitar a permanência no território; mas também pela multiplicidade de significados e referências de identidade, pelo que o território simboliza e que dá sentido à existência social – seja de maneira consciente ou inconsciente.

Em síntese, deve-se entender as distintas sociedades humanas como construções históricas e culturais e, conseqüentemente, entender o território como “a base geográfica da existência social”²⁸. É no território que a população constrói sua identidade e os seus sentimentos de pertencimento; onde expressa seu patrimônio cultural e define seu destino. A consciência de que o território constitui um todo social articulado, que tem uma história, um projeto e uma vontade, é que estabelece o sentido de territorialidade. Assim, o território pode ser definido como a construção micro da sociedade, em lugar das diferenças e das especificidades. Local em que operam redes que integram e regulam a territorialidade. Têm-se *características intrínsecas do território* a partir de unidades básicas.

O território é uma construção social e cultural, “o que lhe confere um tecido social particular dotado de uma determinada base de recursos naturais, certas formas de produção, consumo e troca, e de rede de instituições e formas de organização social que lhes dão coesão”²⁹.

28 Furtado, Ribamar e Eliane Pontes. *(R)evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social*. A experiência com quilombolas e indígenas no Maranhão. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Brasília, p. 56, 2004.

29 Sepúlveda, Sergio et al. *O enfoque territorial do desenvolvimento rural*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. San José, p. 69, 2003.

1.1.2.2. O território como unidade de gestão do desenvolvimento

Depreende-se que o território constitui uma base flexível que é transformada por muitas forças de mudanças, endógenas ou exógenas. As forças externas evidenciam a articulação do território com outros níveis territoriais, nacionais e supranacionais.

O território está sempre submetido a pressões de mudanças, conflitos e relações de poder que podem implicar expansão ou deslocamento, ou desequilíbrios ambientais, econômicos e políticos, o que põe em relevo a importância de se manter a *integridade fundamentalmente social do território*. Se dos pontos de vista espacial, ambiental e institucional o território está em permanente construção e reconstrução, a sua inteireza quanto à integridade da natureza social é sempre ponto de chegada, por depender sempre da qualidade do tecido social e da permanente democratização.

A concepção do território como unidade de planejamento e gestão do desenvolvimento permite visualizar as possibilidades de atender as complexas demandas dos assentamentos humanos mediante políticas e estratégias de manejo dos recursos econômicos, culturais e ambientais que sustentam e fomentam a integridade do território.



³⁰ Figura elaborada por Rafael Echeverry Perico, especialista da Direção de Desenvolvimento Rural do IICA.

O território enquanto realidade multidimensional é um sistema complexo em contínua mudança. Entretanto, os processos de mudança têm distintas escalas no tempo, o que se tem denominado de *caráter intertemporal* do desenvolvimento territorial sustentável³¹.

Algumas mudanças ambientais podem demorar décadas, enquanto as mudanças econômicas e tecnológicas podem ocorrer de forma mais rápida, e as mudanças culturais são mais lentas. É preciso considerar desníveis de tempo durante o planejamento dos processos e distinguir os desafios de curto, médio e longo prazo com uma visão de futuro compartilhada por todos os atores envolvidos.

A interconexão entre as dimensões do território conduz à definição de múltiplas referências. Em termos de planejamento e gestão do desenvolvimento, o território é definido por seus limites enquanto planejamento da intervenção. Ele é definido entre os atores envolvidos de forma participativa.

A dimensão ambiental pode delimitar alguns territórios. Bacias, regiões ecológicas, penínsulas, etc. podem constituir unidades de gestão adequada para alguns projetos. A dimensão social constitui base para algumas delimitações como a distribuição geográfica da população. As principais atividades econômicas e a organização institucional ou política podem delimitar uma paróquia, um município, um grupo de povoado recém-construído ou uma comunidade de pescadores. A cultura também delimita territórios, a exemplo de municípios com maioria populacional afro-descendente ou indígena, grupo de povoado que fala a mesma língua e grupo de países que tenham a mesma religião. No enfoque territorial, os limites dos processos territoriais são estabelecidos de acordo com os objetivos da gestão social.

Independente das referências utilizadas para definir os territórios, recursos e atividades econômicas adquirem duas características a partir da visão multidimensional: a *multissetorialidade* e a *multifuncionalidade*³².

A *multissetorialidade* designa distintos conjuntos de atividades econômicas possíveis de se encontrar nos territórios:

- atividades determinadas de forma direta pela *base dos recursos naturais* (agricultura, pesca, mineração);
- atividades de *transformação* (indústria em geral);

31 Sepúlveda, Sergio. 2002. *Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para o planejamento local*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. San José, Costa Rica.

32 Refere-se às notas de Milagro Saborío para o projeto de geração de indicadores para o desenvolvimento territorial, 2004. Documento de circulação interna do IICA. Milagro Saborío é economista, especialista em desenvolvimento rural do IICA.

- *serviços* de apoio à *produção* (comércio, transporte e serviços financeiros);
- atividades determinadas pelo *mercado local* (serviços públicos, construção e infra-estrutura);
- atividades relacionadas à provisão de *serviços para as pessoas* (serviços pessoais – barbearias, padarias, etc. –, de educação e saúde);
- atividades relacionadas aos *serviços do governo e serviços financeiros*.

Cada atividade é dependente de insumos e de bens de capital que geram outras atividades, localizadas dentro ou fora do território. Além disso, cada atividade, durante o processo produtivo, usa trabalho e capital natural. Os bens e/ou serviços obtidos são vendidos no mercado interno ou externo para consumidores ou para abastecer outras atividades. Assim, formam-se cadeias produtivas espacialmente localizadas, assim como as economias de aglomeração.

Tratou-se a *multissetorialidade* até agora como um conceito *fundamentalmente econômico*, mas há conseqüências e efeitos gerados que impactam outras dimensões. Ao produzirem bens e serviços, as empresas privadas, muitas vezes, geram, ao mesmo tempo, bens e/ou males públicos (v.g. deterioração ambiental). A agricultura familiar é uma atividade muito importante em termos de segurança alimentar, mas também pode produzir beleza cênica e captar dióxido de carbono. A isso se denomina *multifuncionalidade*.

Sob uma perspectiva ampla, a *multifuncionalidade* das atividades produtivas não é aplicada apenas às atividades agrícolas. Podem-se resgatar tradições com o turismo ecológico (atividade não-agrícola). Destaca-se também que a *multifuncionalidade* não resulta apenas das atividades econômicas, mas dos recursos do território. O recurso *terra*, visto como ativo fundamental da agricultura e da agroindústria, constitui base de identidades culturais, ou ainda fator de preservação da biodiversidade.

Após o delineamento acima, chega-se às experiências concretas que têm nutrido os princípios deste enfoque. De fato, o que vem sendo exposto não é apenas um exercício teórico: resulta de lições aprendidas durante a cooperação técnica do IICA desde o ano de 1990 por meio da aplicação dos fundamentos do desenvolvimento regional e microrregional em vários países da ALC. Um desses países foi o Brasil, em particular na Região Nordeste, onde o Estado do Maranhão está inserido.

1.2. O Sentido Estratégico da Formação de Capital Humano para o Desenvolvimento de Territórios Rurais

A experiência do IICA no Brasil, em termos de programa de formação de recursos humanos e de capacidade local para o desenvolvimento sustentável, vem sendo vivenciada desde 1997. No âmbito desse marco, foi possível situar os cursos de planejamento para o desenvolvimento local sustentável (CPDLS) como mecanismos de formação e capacitação de profissionais, líderes e atores sociais, que, como multiplicadores, convertem-se em pontos de partida para processos mais abrangentes de gestão social do território.

O *Programa de Formação de Capacidades para o Desenvolvimento Rural* constituiu resposta às necessidades identificadas durante o processo de cooperação técnica, tendo ficado evidente que os grandes esforços de investimentos, feitos, até então, para o desenvolvimento rural, careciam de uma base de capacidade local, visando aproveitar os recursos e as oportunidades de mudanças de maneira mais sustentável e dar continuidade aos processos.

Pode-se dizer que a capacidade local é, em geral, um requisito necessário para a gestão dos processos de desenvolvimento, e chave para os estados do Nordeste brasileiro, devido às condições de pobreza que afetam grande proporção da população rural da região. Foi necessário conseguir dos governos dos estados do Nordeste e das instituições públicas o reconhecimento de que a ausência de recursos humanos adequados constitui característica marcante das regiões mais afetadas pela pobreza rural. A profundidade e a complexidade dos problemas exigem profissionais e líderes com perfis adequados para enfrentá-los e capazes de tornar os desafios possíveis de serem superados.

A gestão do *Programa de Formação de Capacidades para o Desenvolvimento Rural* foi feita, desde o início, por alianças entre o IICA e uma grande quantidade de instituições públicas e privadas em todos os âmbitos (nacional, estadual e territorial), devido aos custos da formação de capital humano em termos de cobertura e qualidade e devido ao princípio da participação civil na construção do bem público.

Os conteúdos-chave das ações de formação foram definidos a começar de problemáticas sentidas e reconhecidas pelas populações e instituições dos diferentes estados. O entendimento mútuo e a busca de fórmulas democráticas que estão na base das alianças nortearam o crescente processo para enfrentar os desafios do desenvolvimento territorial, cuja magnitude não pode ser abordada de forma unilateral.

O objetivo principal do programa é a formação de “multiplicadores como atividade permanente, que atuam em âmbito local com temas relacionados ao desenvolvimento local sustentável”³³. Para atender a essa finalidade já foram capacitados muitos técnicos e instituições públicas e privadas, assim como líderes e atores sociais de territórios rurais nas circunscrições local e sub-regional. Mesmo que seja utilizado um marco de referência comum sobre o desenvolvimento sustentável para formar os multiplicadores, esses desempenham múltiplas funções, conforme o talento individual e as características dos processos de gestão no território onde atuam. Os multiplicadores podem, ao mesmo tempo, ser facilitadores, mobilizadores, agentes, técnicos em metodologias de planejamento participativo, promotores e provedores de serviços.

Tais propósitos exigem que o programa, ao ser orientado para extensas regiões com culturas diferentes e problemáticas distintas, tenha uma diversificada oferta de formação e capacitação. Em alguns casos, trabalha-se com processos de capacitação adequados aos funcionários e líderes de municípios; em outros, com atores sociais comunitários. Lições foram aprendidas em diversos processos, não apenas nos cursos de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável (CPDLS), devendo ser consideradas algumas, descritas de forma sintética, que marcam a evolução do programa:

- a apropriação do enfoque territorial e a capacidade de retomar as características culturais do tecido social dos territórios para gerar processos de inclusão;
- a amplitude da concepção sobre os que podem se converter nos verdadeiros multiplicadores de capacidades para promover processos sustentáveis, considerando os contextos de intervenção (trata-se de combinar, ao mesmo tempo, a formação de técnicos de extensão e a formação de atores em nível territorial, o que inclui a geração de instrumentos adequados – nos níveis local e sub-regional –, assim como abrange as características do contexto territorial);
- a capacidade de estabelecer de forma democrática, a mediação social e pedagógica para promover a reorientação do manejo dos diversos recursos, institucionais e dos territórios (cultural, ambiental, social e econômicos), no sentido de tornar os processos sustentáveis mediante o planejamento ascendente e a gestão participativa. Esse aspecto tem sido enfatizado nas ações de formação do IICA, nos últimos anos, e está bastante vinculado ao trabalho direto com atores

33 Miranda, Carlos; Matos, Aureliano. 2002. *Desarrollo rural sustentable*. Enfoque territorial: a experiência do IICA no Brasil. Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura, San José, p. 15.

sociais, considerando uma perspectiva cultural e dialógica. O que se busca é estabelecer uma interlocução entre o saber acumulado pelas comunidades – expresso nos talentos – e o conhecimento técnico. A pedagogia começa nas aulas e logo desenvolve capacidades de *autoformação* e acesso à informação nos ambientes *intercomunitários*. A mediação social se dá nos espaços onde o diálogo é construído e onde se tomam decisões. É o que conduz monitores e facilitadores locais, criando, assim, um estilo particular de gestão mediadora;

- a capacidade de orientar os investimentos públicos para promover o desenvolvimento nos contextos afetados pela pobreza, de forma que os investimentos sejam feitos acompanhados de processos de formação de capital humano e social (os investimentos atendem às necessidades legítimas e sentidas nas localidades, ao mesmo tempo em que convertem-se em instrumentos educativos e formativos para o desenvolvimento);
- a combinação de facetas técnicas e políticas nos processos de intervenção a partir da gestão permanente de alianças com distintos atores sociais e políticos que abrangem as instâncias federal (nacional), estadual e territorial. Essa gestão permanente implica um trabalho de “inteligência” e investigação capaz de fazer leituras permanentes sobre a possibilidade de parceiros e sobre a dinâmica estadual, nacional e internacional. No processo de construção de alianças, também vai sendo plasmada uma percepção comum sobre a necessidade de um futuro sustentável e equitativo, o que leva à canalização dos recursos para as políticas e estratégias e ao uso de instrumentos adequados para esses fins. Da mesma forma que há um cálculo estratégico, devem existir também negociações cuidadosas e transparentes (a confiança é ganha no terreno da ação).

Objetiva-se a compreensão dos principais traços dessa evolução e a identificação de lições e resultados que podem ser úteis a outros países.

1.2.1. Gênese, evolução e inovação dos conceitos e métodos para formação de capacidades

Descobrir a evolução das ações de capacitação do IICA implica resgatar um processo não linear ou monolítico que estabelece dificuldade própria de ser multifacetado e diverso nos aportes de distintos atores e nos produtos. Também não há uma cronologia evolutiva, porque as ações de

cooperação ocorrem em distintos momentos e em territórios onde participam especialistas diferentes e populações diversas.

Foi necessário desenvolver a revisão das ações de cooperação feitas no marco do *Projeto Áridas*³⁴ – formulado com a participação técnica do IICA, iniciando-se em 1993, e gerido durante a década de 1990 – para se ter uma idéia ampla do processo que levou o IICA ao implemento do Programa de Formação de Capacidades no Brasil.

O Projeto Áridas constituiu-se em um espaço em que foi possível articular alguns elementos conceituais e metodológicos básicos como modelos de formação de capital humano que o IICA passou a construir. Utilizou-se uma metodologia inovadora desde o início do projeto, a começar pelos objetivos, o que abriu espaço para integrar uma série de conhecimentos e práticas que o IICA já vinha experimentando no Brasil com resultados bem-sucedidos.

O que se pretendia desde a formulação do Áridas era superar o caráter impositivo e setorial dos esquemas anteriores, em particular toda a lógica e as políticas de desenvolvimento neoliberais que dificultassem o enfoque do Desenvolvimento Rural Integrado (DRI).

O projeto, além de constituir um espaço articulador, deixou o legado de formulação da estratégia de desenvolvimento para a Região Nordeste por meio da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável, adaptado às características da região – forte incidência de pobreza e de debilidades no desenvolvimento institucional. Dessa forma, permitiu ao IICA *trabalhar em escala sub-regional* para introduzir as bases conceituais de desenvolvimento sustentável e para adotar o planejamento territorial, como instrumento de gestão pública.

Outro importante antecedente que ficou como legado para o Programa de Formação de Capacidades foi o manejo inovador feito pelos programas de apoio ao pequeno produtor rural (PPAP), em especial o componente “apoio às pequenas comunidades rurais (APCR)” – incluído nos PPAPs de vários estados do Brasil. A estratégia de reformular os papéis do IICA foi criada para superar a falta de efetividade dos projetos de desenvolvimento, geralmente formulados de cima para baixo, a partir da lógica setorial.

No início da década de 1990, os PPAPs eram executados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e

34 O Projeto Áridas foi proposto pelo grupo Esquel, formulado com a cooperação técnica do IICA e com financiamento conjunto do Ministério de Planejamento (Seplan/PR), Banco Mundial e os governos dos estados do Maranhão, Bahia, Piauí, Ceará e Pernambuco. Ibid, p. 11.

financiados pelo Banco Mundial. O IICA entrava com a cooperação técnica para implementar os PPAPs no Nordeste brasileiro quando percebeu, no pequeno componente APCR, a oportunidade para mostrar, pela mediação técnica centrada no fortalecimento das capacidades de autogestão, que as comunidades rurais eram capazes de acessar recursos públicos, de identificar, formular e administrar iniciativas locais a serem viabilizadas com esses recursos.

De certa forma, foi possível desmistificar a idéia de que a condição de pobreza *em si* não incapacita. Tornou-se evidente que o mero tratamento assistencialista de manejo dos componentes não alcançava os efeitos de uma ação de cooperação técnica para o fortalecimento da identidade e do tecido social que as comunidades estavam gerando.

Os resultados das avaliações dos programas feitos em 1966 evidenciaram que o item APCR, executado sob orientações do IICA, resultou no mais eficiente e efetivo possível. Além disso, mostrou que o fator decisivo dessa eficiência foi o envolvimento democrático das comunidades durante todo o ciclo de gestão dos projetos³⁵.

A experiência do IICA com o componente APCR tornou-se chave para a apropriação de três fatores técnicos que demandavam uma nova lógica para a gestão de ações de combate à pobreza. Além de serem viáveis em termos de mediação adequada, permitiram a reorientação de processos promotores de maior sustentabilidade.

O primeiro fator foi a descentralização dos PPAPs para que a execução pudesse ser feita em cada estado, com a participação local, e para sugerir a mobilização dos atores comunitários, das energias e dos recursos culturais e sociais como indispensáveis para o alcance de processos mais sustentáveis em curto, médio e longo prazo. Tudo isso mostra que as políticas assistencialistas não conseguem promover a mobilização necessária ao fortalecimento do tecido social, o que é necessário para múltiplos objetivos. Os efeitos econômicos e sociais dessa mobilização são mais visíveis no âmbito comunitário, onde os PPAPs operam, devido ao maior e melhor desempenho dos projetos.

O segundo aspecto consiste na constatação de que os processos de planejamento e gestão democrática são importantes em si mesmos, não apenas por seus produtos finais – a exemplo das agendas de prioridades de investimentos, os planos comunitários de desenvolvimento, etc.,

35 Miranda, Carlos; Matos, Aureliano. *Desenvolvimento rural sustentável*. Enfoque territorial: a experiência do IICA no Brasil. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Brasília, 2002. p. 7.

porque, além de fortalecer o tecido social e reconstruir a confiança, em contextos quase sempre desintegrados pela pobreza, é possível realizar a capacitação e promover a formação de um capital humano diferenciado.

O terceiro aspecto refere-se ao financiamento, que além de converter-se em instrumento mobilizador das comunidades, torna-se, ao mesmo tempo, um recurso pedagógico. É nesse sentido que os componentes (recursos) do APCR foram transformados em dois fundos: o Fundo de Apoio Comunitário (FAC) e o Fundo Municipal de Apoio às Comunidades (FUMAC). Ambos financiaram projetos de investimentos elaborados e executados por associações comunitárias. Os processos de planejamento e a gestão comunitária de projetos foram fortalecidos com a percepção das comunidades sobre a necessidade de mudança. O esforço para viabilizá-la teve como objetivo conseguir financiamentos para implantar projetos catalisadores da energia das comunidades com a intenção de promover a transição para projetos mais sustentáveis.

A criação de associação era uma condição para o acesso ao financiamento do APCR. Nas comunidades afrodescendentes e indígenas apareceram contradições devido às estruturas culturais inerentes à organização dessas comunidades. O IICA interveio ao realizar a mediação técnica para superar essas contradições que geravam condicionantes ao financiamento de projetos, adequando-as aos processos do tecido social comunitário.

Assim é que os componentes do APCR foram transformados nos Programas de Combate à Pobreza (PCPR) em diferentes estados; de forma que tem sido possível reproduzir, juntas, a capacitação e a gestão participativa de investimentos e desenhar estratégias particulares para atender populações pobres com características culturais e socioeconômicas diferenciadas.

O implemento dos PCPRs nos estados e o legado do Projeto Áridas possibilitaram ao IICA identificar os componentes estruturantes de um novo modelo e determinar estratégias para desenvolvê-los. Esses elementos estruturantes foram assim definidos:

- *a construção de uma visão ou enfoque, que serviu como marco referencial para as ações de cooperação técnica – o conceito de desenvolvimento sustentável ampliado, holístico e multidimensional.* Durante o Projeto Áridas, houve o deslocamento para o conceito de *desenvolvimento local, entendendo-se o município como lócus de atuação*³⁶, o que permitia fortalecer as comunidades, mas sempre

36 Destaca-se aqui a participação de Sérgio Buarque e Carlos Jara. Para maiores referências ver: Carlos, Jara. *Desenvolvimento sustentável local: a experiência de Pernambuco.* Brasil, BMZ/GTZ: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, San José, Costa Rica, 2002.

nos marcos de uma *escala sub-regional* (o Nordeste). Ficou evidente a necessidade de se fazer uma transição e uma mediação, a partir da necessidade de se reformular os PPAPs, e de reflexões críticas sobre o funcionamento dos conselhos municipais – para permitir superar a pobreza com investimentos que chegassem de forma mais direta às comunidades. Esses passos marcaram a evolução do IICA para o conceito de território como unidade de gestão e planejamento, o que foi reforçado pelas correntes conceituais européias que permeavam as ações do IICA via formação de seus especialistas³⁷. No documento *Projeto Identidade*, a noção de território já aparece como central;

- *a ênfase no princípio de se trabalhar a começar da cultura como base para a sustentabilidade das transformações*. As lições aprendidas com as experiências de planejamento, em especial no trabalho realizado nos municípios de Pernambuco, reafirmaram a necessidade de se privilegiar a cultura dos territórios como elemento decisivo para a seleção das unidades territoriais de planejamento e gestão e para definir as características metodológicas dos investimentos. Desde então, as ações de cooperação técnica passaram: 1) a enfrentar a tensão devida à priorização da cultura; 2) a resolver de forma positiva os condicionamentos institucionais que não se adequavam às características e demandas de populações específicas; 3) a negociar para redefinir as práticas clientelistas de manejo político dos recursos. Os conflitos que levaram a esse tipo de trabalho foram abordados pela mediação social dos processos e com o fomento ao capital social para promover o desenvolvimento territorial. Esse capital passou a jogar um papel de *interfase*, o que possibilitou acompanhar a construção de demandas territoriais com visão de longo prazo;
- *a busca permanente de alianças para se obter maior integração entre os setores público e privado*. As alianças feitas com instituições públicas, ONGs e organizações da sociedade civil com a meta de conseguir projetos de interesse comum geraram oportunidades de transformação e de integração de recursos, o que ampliou as possibilidades de se enfrentar os problemas de caráter estrutural. A lógica que guia as alianças é a do enriquecimento permanente das qualidades do tecido social. Ela constrói confiança e espaços dialógicos;
- *mediação pedagógica dos processos*, dado o caráter inovador da proposta. Essa mediação combinou também facetas técnicas e

³⁷ É o caso dos estudos do doutorado, em comunicação pessoal, feitos por Ribamar Furtado, na França.

políticas, de maneira que os processos territoriais puderam ser reorientados de forma explícita e que, nesse caminho, todos os atores – homens e mulheres – envolvidos puderam aprender a desenvolver capacidades. A mediação foi baseada na revalorização da experiência vital dos atores sociais, convertendo-a em conceitos tangíveis que possibilitaram a tomada de consciência e o preparo para a ação com instrumentos adequados.

Durante as experiências, tornou-se cada vez mais claro que os processos de desenvolvimento local requeriam capacidades locais de capital humano territorial que permitissem sua continuidade.

O IICA conseguiu de fato formar equipes técnicas bem qualificadas para as intervenções no planejamento regional, com competências para capacitar os quadros profissionais dos governos de estados e municípios³⁸, e capazes de gerar conhecimentos e ferramentas necessárias para orientar as intervenções. A Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável foi um dos produtos emblemáticos dessas experiências. Como avalia Sérgio Buarque, a partir de 1997, utilizou-se a metodologia como material didático para ações de capacitação e formação e como “referencial metodológico em diferentes experiências de planejamento local e regional”³⁹. As diferentes ações do Projeto Áridas nutriram essa Metodologia na época da formulação de planos de desenvolvimento executados pelos estados brasileiros com a cooperação técnica do IICA, que fez uso também de 46 estudos referentes a diversos temas – Reforma Agrária, Descentralização e Desenvolvimento Municipal.

A mudança para os aspectos culturais implicou uma abordagem diferente. Foi preciso trabalhar com os significados simbólicos – crenças, talentos e atitudes de atores que em geral tinham pouca ou nenhuma escolaridade. A capacidade local teve de ser construída desses sujeitos que encarnavam a condição de pobreza vivendo em subalternidade e marginalização, o que impôs a adoção de conteúdos pedagógicos específicos. O desafio foi fortalecer essas populações “invisíveis” para situá-las diante da possibilidade de se assumirem como atores sociais com competência básica para a gestão do processo de desenvolvimento.

38 Em relação aos quadros técnicos do IICA/Brasil, é pertinente consultar o quadro incluído como Anexo 2, já referido (Carlos Miranda e Aureliano Matos), onde está a lista de profissionais que têm trabalhado nessas experiências durante o último decênio.

39 Sérgio Buarque tem trabalhado como consultor do IICA no Brasil em reiteradas ocasiões. Para mais referências, consultar: Buarque, Sérgio. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. IICA, governos dos estados de Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e a Comunidade Viva de Maranhão. Editora Gamamond, Rio de Janeiro, 2002. p 11.

A convicção sobre a necessária construção de capacidades locais básicas derivou das lições aprendidas sobre a *insustentabilidade* dos investimentos anteriores, crucial para se entender a *gênese dos cursos de planejamento do desenvolvimento local sustentável (CPDLS)*.

1.2.1.1. Características gerais dos CPDLS⁴⁰

Os CPDLS são eventos educativos de curta e média duração – entre 10 a 14 semanas. Eles têm por objetivo formar capacidades para facilitar processos de planejamento e gestão do desenvolvimento sustentável nos territórios. Esses cursos capacitam o pessoal técnico que trabalha em instituições públicas, voltadas para o desenvolvimento, como os líderes de organizações da sociedade civil e as lideranças de organizações locais.

Consta no desenho de cada curso uma coordenação pedagógica formada por especialistas para revisarem currículos de cursos anteriores. Tudo de forma a ofertar profissionais para novos cursos, profissionais que estejam familiarizados com os objetivos determinados e com contexto territorial. Os coordenadores pedagógicos são especialistas em suas áreas de formação, com vasta experiência em metodologias participativas de planejamento e gestão do desenvolvimento⁴¹.

Antes de cada curso, há um período preparatório para o estudo do contexto que se pretende impactar. Para isso, é feito um levantamento complementar de informações de campo sobre a delimitação dos territórios – objeto da intervenção. As comunidades e as organizações sociais selecionam os participantes, candidatos e candidatas que são entrevistados, tendo em vista confirmar/avaliar suas capacidades e níveis de compromisso – requisitos previstos no curso.

Sob o ponto de vista pedagógico, os cursos não respondem ao padrão tradicional da educação “instrutiva”, baseada na atuação de especialistas que transmitem conhecimentos e informações a uma população passiva,

40 Grande parte das informações contidas neste capítulo provém de conversas e entrevistas realizadas entre os meses de maio e julho, de 2004, com o Doutor Carlos Miranda, coordenador de Desenvolvimento Rural Sustentável do escritório do IICA no Brasil, e com o Senhor Josemar Sousa Lima, que trabalha na Conexão Técnica do IICA no Estado de Maranhão. Além disso, ocorreram múltiplas conversas com Ribamar Furtado e Eliane Furtado que têm desempenhado a coordenação pedagógica em vários cursos. Para referências completas, ver a lista de fontes primárias citadas no final deste documento.

41 No caso dos CPDLS do Maranhão, destaca-se o trabalho de José Ribamar Furtado de Souza e Eliane Pontes Furtado. O aporte do Doutor Carlos Julio Jara também tem sido determinante nesse processo, em especial no trabalho com comunidades afrodescendentes e quilombolas indígenas. É preciso também destacar os aportes de Sérgio Buarque, Tânia Bacelar, Aureliano Matos, entre outros, como professores convidados dos cursos.

não formada por peritos ou por pessoas experientes no assunto. O *fundamento dos cursos é a transformação dos sujeitos em força motora da reorientação da vida coletiva e pessoal* e da relação humana com seu entorno ambiental. Nessa perspectiva, a estruturação dos cursos tem sido flexível. Utiliza-se a *metodologia da alternância*, que combina sessões em sala de aula com períodos de trabalhos de campo nas comunidades, local em que os processos de gestão participativa dos planos são implantados. Destaca-se o objetivo de construir e deixar capacidades instaladas nos territórios e nas populações que o habitam, o que caracteriza a atividade de capacitação e educação.

Até o ano de 2004, o IICA realizou 18 cursos de curta e média duração nos estados do Rio Grande do Norte, PiauÍ, Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Ceará, Paraíba, Santa Catarina, Paraná, Acre e Pará. Desses, quatorze foram direcionados à capacitação de técnicos de instituições públicas, municipais e ONGs que atuam em nível territorial; e para técnicos dos movimentos sociais (sindicatos e federações de trabalhadores rurais). Os outros quatro cursos foram destinados a líderes e atores sociais dos territórios rurais do Maranhão. O objetivo central dessas atividades foi a capacitação para atividades práticas e de acompanhamento dos processos de planejamento participativo do desenvolvimento sustentável nos territórios.

Além disso, o curso CPDLS realizado em 2001, em Santa Catarina, Paraná e Pernambuco⁴² – estados com diferenças e desigualdades em seus processos de desenvolvimento – deu ênfase à *agricultura familiar* devido à extensão desse tipo de cultivo nos estados mencionados. Os cursos que foram destinados aos “grupos especiais”, no Maranhão, enfatizaram a adequação dos conteúdos dos cursos para incluir a *cultura* das populações beneficiárias (etnias indígenas e negras) ou elementos referidos à condição de vida dos pescadores artesanais, das mulheres líderes rurais e das agricultoras e trabalhadoras agro-extrativistas⁴³. Nesse último caso, o CPDLS deu ênfase também à *equidade de gênero*. Pode-se observar, no Anexo 1, a oferta curricular do *V Curso*.

Os cursos dirigidos aos “grupos especiais” no Maranhão implicaram ênfases específicas, como a adequação dos conteúdos à cultura das populações meta (etnias indígenas e negras) ou às condições de vida dos pescadores artesanais e das mulheres líderes rurais, agricultoras e trabalhadoras agroextrativistas. No CPDLS destinado às agroextrativistas, deu-se ênfase especial aos conteúdos de equidade e gênero.

⁴² Eliane Pontes Furtado. Notas de revisão da segunda minuta deste documento.

⁴³ O agroextrativismo artesanal é uma das atividades tradicionais do Estado do Maranhão que se baseia na exploração do coco babaçu, com significado particular na conformação dos movimentos rurais, em especial para as mulheres. Esse particular está ampliado nos capítulos 3 e 4.

Quadro 1

Ações de Capacitação para o Planejamento do Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais promovidas e organizadas pelo IICA no Brasil no período de 1997 a 2004

Ano	Estado	Ênfase do Curso	Participantes	Coordenação Técnica ou Pedagógica
1998	Rio Grande do Norte	Elaboração de um Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável	Líderes de municípios da região do Seridó	Rodolfo Teruel
1999	Maranhão	CPDLS (*)	Técnicos que trabalham no desenvolvimento Rural em instituições públicas, organizações da sociedade civil do Estado do Maranhão	Ribamar Furtado de Souza e Eliane Pontes Furtado
1999	Rio Grande do Norte	Planejamento do Desenvolvimento Local	Técnicos do Estado, prefeituras, ONGs e movimentos sociais	Marcos Castro
1999	Ceará	Planejamento do Desenvolvimento Local	Técnicos da Emater e do governo	Ribamar Furtado
1999	Pernambuco	Planejamento do Desenvolvimento Local	Técnicos do governo do Estado e prefeituras	Gérson Vitor
2000	Piauí	Desenvolvimento Local	Técnicos do governo do Estado	Univ. Estadual do Piauí
2000	Rio Grande do Norte	Promoção do Capital Social	ONGs e movimentos sociais	Ribamar Furtado
2000	Acre	Promoção do Capital Social	Técnicos do Serviço de Extensão Rural	Coordenação Local
2000	Acre	Planejamento do Desenvolvimento Local	Técnicos e atores sociais de ONGs e movimentos sociais	Coordenação Local
2000	Acre	Promoção do Capital Social	Técnicos do Serviço de Extensão Rural	Coordenação Local

Ano	Estado	Ênfase do Curso	Participantes	Coordenação Técnica ou Pedagógica
2001	Santa Catarina	Desenvolvimento Municipal Sustentável: Curso para a Formação de Multiplicadores do Pronaf	Técnicos do Serviço de Extensão Rural	Ribamar Furtado e Eliane Furtado
2001	Pernambuco	Planejamento do Desenvolvimento Local e Agricultura Familiar	Técnicos do setor público, movimentos sociais e ONGs	Gérson Vitor
2001	Pará	Promoção do Capital Social	Técnicos do governo estadual e prefeituras	Coordenação Local
2001	Paraná	Curso de Desenvolvimento Local Sustentável e Agricultura Familiar	Técnicos do Serviço de Extensão Rural	Ribamar Furtado e Eliane Furtado
2002	Maranhão	CPDLS para as comunidades negras	Líderes de comunidades afrodescendentes e quilombolas	Carlos Jara, Ribamar Furtado de Souza e Eliane Pontes Furtado
2002	Maranhão	CPDLS para comunidades indígenas	Participantes de sete etnias (Krikati, Kanela, Guajajara, Awa, Gavião, Timbira e Kaapor), localizadas em aldeias indígenas do estado do Maranhão sob a tutela da Funai	Ribamar Furtado de Souza e Eliane Pontes Furtado
2003	Maranhão	PDRS para comunidades pescadoras artesanais	Líderes de comunidades de pescadores artesanais do mar e de água doce	Ribamar Furtado de Souza e Eliane Pontes Furtado
2004	Maranhão	Eqüidade de Gênero	Mulheres trabalhadoras rurais camponesas e agroextrativistas	Ribamar Furtado de Souza e Eliane Pontes Furtado

Fonte: Entrevistas com Carlos Miranda e Josemar Souza Lima. Comunicação pessoal com Cristina Costa e Eliane Pontes Furtado.

(*) Nota: Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

Mesmo que haja uma série de princípios pedagógicos e uma filosofia com procedimentos metodológicos comuns, cada evento de capacitação é único. Eles dependem da contextualização territorial e cultural onde ocorrem. Com a continuidade, surge o resgate de elementos estruturantes, e inovações significativas emergem em cada processo, o que tem servido aos propósitos de formação de capacidades locais.

1.2.2. Da formação de capacidades locais à gestão social do território

1.2.2.1. A definição de território

Há três forças fundamentais que norteiam a delimitação preliminar de áreas ou territórios onde se pretende formar capacidade local: a demanda de governos estaduais por cooperação técnica feita ao IICA, para orientar políticas, estratégias e investimentos nos níveis estadual, sub-regional ou regional; as demandas e pressão das organizações civis para incluírem-se no processo de desenvolvimento como legítimos atores; e a concepção do IICA sobre como reorientar os processos para a sustentabilidade.

A mediação técnica desse processo requer uma acurada avaliação da realidade histórica quanto ao entrelaçamento dos níveis estadual e territorial, e exige atenção sobre a combinação de facetas técnicas e políticas. A experiência do IICA nos processos regionais do Estado do Rio Grande do Norte expressa as tensões inerentes a essa tarefa:

“(...) nós fomos trabalhar na Região do Agreste do Rio Grande do Norte. A governadora e o presidente da assembléia dos deputados estavam presentes no lançamento do programa. Após ver os que estavam presentes e ausentes, observamos que 14 (quatorze) prefeitos não compareceram. Discutimos isso quando fizemos a avaliação. Aconteceu que o Governo de Estado definiu o Agreste como uma região com 42 (quarenta e dois) municípios. E o Agreste, sob o ponto de vista cultural e geográfico, inclui três regiões. Mas os 14 prefeitos ausentes, do Trairi e Potengi, não consideravam seus municípios como parte do Agreste. Então passamos a trabalhar com as três regiões. O plano passou a ser chamado Plano de Desenvolvimento Sustentável das regiões do Trairi, Potengi e

Agreste, e não se tratou mais como uma só região. Por isso, é preciso estar atento a isso. Modificamos imediatamente o trabalho⁴⁴.

Quando se trata de áreas definidas culturalmente (os territórios habitados por populações negras; e os quilombolas, no Maranhão), ou quando a dimensão político-institucional de um estado está bem definida (o trabalho com os municípios no Estado do Ceará), os processos já se iniciam com o reconhecimento das regiões e suas culturas. Levanta-se informação sobre as instituições e organizações existentes – municípios, sindicatos, movimentos sociais e associações comunitárias. São feitos levantamentos ou mapas dos atores sociais e das características do capital social dos territórios, detalhes que nortearão as necessárias adequações pedagógicas e metodológicas.

Por outro lado, as experiências para delimitar territórios apresentam variações significativas em cada estado na escala geográfica, na orientação da relação *processo-produto*, e nos desafios para se definir o trabalho conjunto com os atores.

O processo de planejamento participativo com os representantes dos municípios no Rio Grande do Norte serviu de base para *regionalizar* o Plano Plurianual de Investimentos do estado (PPA), o que constitui dever constitucional para o Governo Federal e os governos de estados.

A opção do Governo do Rio Grande do Norte em fazer seu PPA pautado nos planos de desenvolvimento sustentável deveu-se ao caráter participativo e de legitimação da sociedade em termos de orientar os investimentos. No processo do Rio Grande do Norte, o IICA contou com dois grandes aliados: a Igreja Católica e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Rio Grande do Norte. No Piauí, ocorreu processo de orientação similar ao Rio Grande do Norte, mas com o foco mais preciso nas áreas de pobreza. A evolução desse processo no Rio Grande do Norte levou à criação de uma Agência de Desenvolvimento Estadual para assegurar a execução do Plano de Desenvolvimento Sustentável, o que evidencia a criação de uma institucionalidade própria e independente do governo do estado.

A delimitação dos territórios no Maranhão teve forte ênfase social e cultural. O tecido social e a recuperação da confiança, como requisitos para a autogestão e motivos por que as ações de planejamento estão localizadas no âmbito *comunitário*, foram focalizadas como objetivo. O território é delimitado a partir dos laços e das relações que as

⁴⁴ Entrevista realizada com o Doutor Carlos Miranda, em Brasília, no dia 6 de julho de 2004.

comunidades estabelecem entre si e, por isso, são reconhecidas como vínculos. O que vai além da concepção geral de delimitar territórios a começar das populações específicas que se pretende impactar e da seleção de municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Trabalha-se o âmbito intercomunitário para situar o território. Após os cursos, inicia-se o processo de amalgamar estruturas reticulares – *redes interterritoriais* para que a gestão social possa ser realizada nos territórios. A continuidade da mediação possível é que irá fortalecer esse processo.

1.2.2.2. *Quem são os verdadeiros multiplicadores?*

O principal objetivo dos processos de capacitação é formar um *novo tipo de profissional, ou líder*, definido por duas características fundamentais:

- ter capacidade para trabalhar no campo com um enfoque territorial;
- ter atitudes adequadas ao trabalho com as organizações da sociedade e com os sujeitos do desenvolvimento sustentável.

As citadas características são imprescindíveis ao se adotar um enfoque de desenvolvimento rural ou de combate à pobreza para operar com intervenções estruturantes. Quando o IICA no Brasil, na década de 1990, começou a adotar o enfoque de desenvolvimento local-territorial, ele não dispunha de técnicos preparados com visão multidimensional, sistêmica e integral para trabalhar no campo.

Observa-se que um verdadeiro multiplicador do desenvolvimento sustentável expressa novo perfil profissional ou perfil de líder social. Dispõe-se a se transformar em três âmbitos que se entrelaçam: a) o *âmbito do saber*, sobre conhecimentos acerca do desenvolvimento sustentável territorial e sobre os desdobramentos desta visão; b) o *âmbito do fazer*, que diz respeito à capacidade de desempenhar-se como facilitador de processos com múltiplas facetas; e, c) o *âmbito do ser*, que se refere às atitudes adequadas e oportunas, o que é indispensável às atividades de um multiplicador.

Assim os multiplicadores do desenvolvimento sustentável têm de se adequar aos diferentes contextos, que apresentam significados culturais e recursos disponíveis diferentes. As qualidades mais valorizadas são: disposição para a mudança; atitude para a escuta; entendimento mútuo; e, flexibilidade para adequar propostas, além da repetição de procedimentos e a capacidade para extrapolar/ajustar as metodologias de um estado ou região para outros.

Carlos Miranda⁴⁵ evidencia a importância das características dos multiplicadores quando se trabalha com as populações denominadas *especiais*, principalmente em virtude de seus traços culturais ou das condições de existência social, a exemplo das populações afrodescendentes (quilombolas), indígenas ou pescadores artesanais.

A formação dos técnicos que trabalham na ruralidade contrasta, conforme a lógica setorial, com o tipo de profissional necessário, acima descrito, o que explica, em parte, o porquê dos primeiros CPDLS do IICA terem sido destinados aos técnicos de instituições públicas e a servidores públicos de ONGs.

O imperativo de construir capacidade local e de formar as pessoas para permanecerem nos territórios onde vivem ou desempenham seu trabalho resultou na atual liderança, que grande parte dos escolhidos para participar desse processo exerce em suas organizações sociais. Para promover esses líderes com maior capacidade de tomar decisões e com poder social para influir no futuro do território, foi decisivo aproveitar as forças da identidade e da experiência histórica acumulada para aproveitar o potencial dos recursos culturais e endógenos da maneira mais correta. Para Carlos Miranda, a *“formação dos líderes legítimos e representativos das organizações comunitárias para o desenvolvimento sustentável tem vinculação direta com a criação das capacidades locais, para identificar, formular e executar iniciativas próprias”*.

Esses líderes, assim como as instituições e as organizações dos territórios, são essencialmente muito diferentes. Alguns líderes vivenciam espaços e condições tão especiais que a formação do desenvolvimento sustentável pode gerar maior impacto em termos de processos multiplicadores. Procura-se fomentar um tipo de liderança que transcenda o individualismo. A ação do líder deve estimular e acessar outros sujeitos para a liderança. Esse efeito multiplicador resulta na criação de liderança coletiva. Por isso, os cursos são sempre precedidos do reconhecimento das áreas e de estudos das *características do capital social*. Após esses procedimentos, é feita a sensibilização das comunidades e a preliminar identificação de prováveis candidatos aos cursos.

A seleção é feita em dois momentos. Primeiro, é feita a inscrição de candidatos em nível territorial. Depois, é definido um número de bolsas para as organizações sociais em nível territorial e estadual. As organizações assumem a tarefa de fazer as inscrições de acordo com os requisitos de um

⁴⁵ Ibidem.

perfil básico. A inscrição é aberta e livre. A segunda fase de seleção consiste na entrevista dos candidatos, feita por uma comissão do IICA.

O mecanismo de escolha de certas populações, levando em conta as necessidades de sustentabilidade dos processos, deve-se ao fato de haver atores que desempenham papéis estratégicos em termos do desenvolvimento sustentável e que deixam de cumpri-los por diferentes razões, a exemplo dos docentes de ensino primário e secundário no universo rural. O IICA propõe capacitar essas populações com o intuito de ampliar as capacidades locais.

Nesse sentido, e como um dos resultados positivos da experiência dos CPDLS no Maranhão, a figura do *monitor* foi criada. Os monitores são originários das localidades e, por terem sido alunos dos CPDLS, conhecem a metodologia e o processo de sua construção. Quase todos têm cursos universitários em áreas que os habilitam ao trabalho com as dimensões social e cultural dos territórios.

Como o nome indica, os monitores acompanham os participantes dos cursos no trabalho de campo, freqüentam as sessões em sala de aula e retroalimentam de forma contínua os coordenadores pedagógicos dos CPDLS. O nível de formação os habilita a dar seguimento aos processos gerados após cada CPDLS, em especial a gestão dos investimentos e do fortalecimento das redes territoriais de comunidades. As funções dos monitores foram definidas no VCPDLS realizado no Maranhão, e são as que se seguem:

Quadro 2

Funções dos Monitores⁴⁶ *V Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável – Maranhão*

- mobilizar e sensibilizar os candidatos dos cursos para a pré-seleção;
- participar no processo de seleção dos alunos;
- retroalimentar o coordenador e a coordenadora pedagógica sobre os processos pedagógicos e metodológicos;
- coordenar os trabalhos teóricos e práticos com os grupos de participantes no campo, com o objetivo de promover um processo de construção coletiva do saber;

⁴⁶ Funções definidas por Ribamar Furtado e Eliane Pontes Furtado (no processo de formação de monitores no curso com as comunidades de pescadores).

- consultar a coordenação geral sobre a gestão das questões administrativas;
- animar, acompanhar e avaliar diariamente o desenvolvimento das atividades teóricas e práticas (por exemplo, acompanhar a elaboração dos relatórios da evolução diária e dos trabalhos de grupo);
- interagir com os participantes nas salas de aula e, se possível, no ambiente exterior, para detectar e tratar de minimizar problemas de ordem pedagógica, ou de qualquer outra natureza, que possam surgir e influenciar no processo de ensino-aprendizagem;
- participar no planeamento e na construção do processo metodológico, tendo como referência a abordagem pedagógica e metodológica de IMPA no trabalho de campo;
- construir uma relação de confiança com os participantes do curso, mantendo a autoridade referida ao seu papel;
- coordenar as atividades de campo, tais como:
 - a) sensibilização;
 - b) conhecimento da realidade (autodiagnóstico);
 - c) oficinas;
 - d) reuniões; e
 - e) elaboração de documento final.

Os monitores convertem-se em mediadores entre os especialistas técnicos e os participantes dos cursos. Essas figuras revestem-se de especial importância ao multiplicarem a visão de desenvolvimento territorial e por sua capacidade de formarem outros em suas comunidades para realizarem a gestão dos processos de desenvolvimento. Por serem do local, eles têm maior capacidade e fluidez para interagir com os participantes dos cursos, usando códigos culturais que facilitam e potencializam a comunicação.

Existe a tendência de se juntar técnicos, líderes rurais e outros atores nas mesmas atividades e eventos de capacitação à medida que o modelo de gestão social do território vai sendo apropriado.

Carlos Julio Jara definiu, em 2004⁴⁷, em função de suas experiências de capacitação no IICA/Brasil, em especial no Estado do Maranhão, o tipo de

47 IICA. *Projeto Redes Territoriais para o Desenvolvimento Rural Sustentável*. Construindo vínculos de cooperação, equidade de gênero e esquemas de gestão compartilhada nos territórios afrodescendentes, indígenas e pesqueiros do Estado de Maranhão. Documento para circulação interna, despacho do IICA no Estado do Maranhão, 2004. p. 24.

multiplicador necessário para impulsionar o novo modelo de gestão social do território a partir de redes, o que é previsível para o futuro.

O líder que se procura:

- toma decisões e apóia outras pessoas a tomá-las;
- organiza e mobiliza a comunidade;
- negocia projetos;
- lidera projetos coletivos;
- é solidário;
- gera opiniões;
- entusiasmo;
- luta pelas causas;
- fortalece a representação;
- gera confiança;
- democratiza informação;
- constrói companheirismo;
- age com sensibilidade;
- age com honestidade;
- conhece o contexto.

1.2.2.3. Mediações social e pedagógico-democrática

A proposta desenvolvida pelo IICA no Brasil *para mediar o fortalecimento do capital humano e social* nos territórios afetados pela pobreza⁴⁸ resulta de um processo de construção coletiva que inclui os quadros profissionais do IICA e comunidades rurais. Essa proposta parte do pressuposto ser indispensável que as pessoas passem por, pelo menos, dois processos de transformação para que se consiga romper os círculos viciosos de pobreza. Seguem as transformações:

- superar a leitura ingênua da realidade mediante a formação de cidadãos autônomos com consciência crítica;
- reconhecer, mediante a vivência subjetiva, o poder e o bem-estar que a integração da sociedade gera, e entender isso como a base da autonomia e da sustentabilidade. O princípio da vida está orientado pelo que as pessoas fazem e não pelo que as pessoas têm⁴⁹.

⁴⁸ Correto, no caso da experiência do Maranhão.

⁴⁹ Jara, Carlos Julio. *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Brasília, 2001.

Com isso, Ribamar Furtado e Eliane Pontes Furtado se referem à mediação de processos formativos da seguinte forma:

“Um processo de mediação ocorre por meio da participação, levando-se em conta a ação conjunta, o sentido de responsabilidade, a valorização dos conhecimentos e da cultura local e, quando se sabe, promove o processo de conscientização e construção coletiva⁵⁰”.

Essa concepção de mediação social é aberta e, por isso, adequada aos propósitos de um processo de desenvolvimento que precisa ser mediado em vários níveis. Não apenas no sentido estrito da capacitação, mas outros aspectos: na gestão de bem-estar econômico, social, institucional, político, etc.

Pode-se entender a mediação social como a ação que apóia os processos de autogestão nos territórios para que gerem transformações que atinjam níveis mais sustentáveis e democráticos. Com esse propósito é que a formação de capacidades vincula-se à mudança, com a tarefa de construir a cidadania e os processos deliberativos.

A construção de cidadania no meio rural constitui requisito do desenvolvimento sustentável e implica, sem dúvida, em empreendimento desafiador. Diversos elementos (a heterogeneidade do meio rural, as desigualdades quanto à dotação, o acesso a bens e serviços básicos em relação às populações urbanas, as diferenças de classe econômica no meio rural, a relação particular das populações rurais com a base ambiental e a diversidade cultural) dão complexidade aos processos de construção de cidadania rural e norteiam a priorização do amplo repertório de significados culturais. Dessa forma, é possível identificar pontos de confluência ou de interesses comuns em prol da cidadania.

Os significados de um território rural que promovem coesão e geram identidade é o que une as pessoas e as faz compartilhar. Esses significados mudam de um território para outro. A cidadania que integra e inclui constitui processo-chave para a coesão social. É um processo que facilita a

⁵⁰ Furtado, Ribamar; Furtado, Eliane Pontes. *(R)evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Brasília, 2004. p. 83.

confiança em um espaço onde todos participam e onde os significados invisíveis ou não compartilhados, até então, ressurgem e ganham valorização coletiva. A construção conjunta dessa visão assegura o fortalecimento de atores em novos arranjos institucionais capazes de gerar e suportar mudanças produtivas, de manejo ambiental e de convivência.

No contexto brasileiro, e em especial no Nordeste, há muito a se abordar quanto a especificidade da tarefa de libertação produtiva das populações oprimidas pela pobreza, considerando o legado da teoria pedagógica de Paulo Freire. Essa teoria leva à compreensão sobre *o ser* e sobre *o poder que dele resulta*; vincula-se *ao fazer e à transformação da realidade*, e não ao *ter*, que reproduz a ordem da dominação.

À medida que a maioria das populações rurais empobrecidas integra-se em termos econômicos e sociais por meio do próprio fortalecimento, na qualidade de atores, a teoria inclui também seus significados culturais e suas visões de mundo, empenhando-se no desenvolvimento da sociedade e convertendo suas forças em geradoras de referenciais de identidade para enriquecer sistemas maiores: o estado ou um projeto-país.

As Quebradeiras de Coco do Estado do Maranhão, como movimento rural, em suas lutas internas e externas, constituem símbolo e, ao mesmo tempo, um significado em construção. Significado esse que faz parte do repertório cultural da identidade maranhense e vem sendo revalorizado na medida em que as quebradeiras se fortalecem como atrizes sociais, expressando o movimento que representam seu potencial de cidadania.

Portanto, o processo de construção de cidadania tem facetas de curto, médio e longo prazo. Os recursos da esfera pública e a educação formal são elementos importantes no processo de sua construção, mas o processo de gerar cidadania depende de setores sociais que lutam por inclusão mais digna e eqüitativa no seio da sociedade civil.

Vislumbrou-se a necessidade de privilegiar uma estruturação flexível da mediação pedagógica para os CPDLS. Essas inovações se refletiram em muitos níveis, a exemplo das adequações da *oferta curricular*, de forma que os conteúdos fossem examinados e ajustados periodicamente. Além de certos conteúdos gerais que foram mantidos, a experiência mostrou que cada curso deveria ser atualizado em função dos territórios delimitados e da população a ser capacitada.

“Não foi apenas no Maranhão que se trabalhou com grupos especiais. Para os cursos com agricultores familiares tradicionais de Santa Catarina e Paraná, foram feitas visitas aos municípios para se levantar subsídios antes da definição dos conteúdos e das metodologias. Foram realizadas distinções metodológicas e mudanças nos conteúdos e no trabalho de campo para adequá-los aos perfis dos técnicos e multiplicadores do universo dos agricultores familiares do Sul do Brasil (...). Foi um trabalho diferente do realizado com as Quebradeiras de Coco do Maranhão”⁵¹.

Mesmo sem ter havido interesse em standardizar os conteúdos e os procedimentos metodológicos, foi enfatizada a importância de se ter *coerência em relação aos princípios pedagógicos e metodológicos básicos*. Na prática formativa, foi a clareza e o nível de apropriação desses princípios que asseguraram coerência à formação.

Considerando que este documento enfatiza a experiência do Maranhão, é preciso assinalar as especificidades da proposta pedagógica que foi desenvolvida. Há uma extensa explicação sobre os fundamentos pedagógicos e metodológicos utilizados nos CPDLS do Maranhão nos livros escritos por Ribamar Furtado de Souza e Eliane Pontes Furtado – *A intervenção participativa dos atores (Inpa): uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento sustentável* (2000) e *(R)evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social. A experiência com comunidades quilombolas e indígenas do Maranhão* (2004).

Conforme Ribamar Furtado e Eliane Pontes⁵², alguns elementos básicos estruturantes da proposta metodológica e pedagógica utilizada nos cursos para atores sociais começaram a ser desenvolvidos por experiência com a coordenação pedagógica nos cursos de planejamento para o desenvolvimento local realizado em Santa Catarina, no ano de 2001. Como explicitado, nesses cursos foi enfatizada a agricultura familiar. Para isso, foi feita uma adequação metodológica para as etapas de planejamento estratégico, a fim de facilitar a participação direta das comunidades de agricultores.

É no Maranhão que essa metodologia foi aperfeiçoada para servir melhor aos objetivos da gestão solidária do território. A diferença do fundamento pedagógico da formação construída no Maranhão em

51 Entrevista com o Doutor Carlos Miranda, em 6 de julho de 2004, Brasília.

52 Notas de Ribamar Furtado e Eliane Pontes na segunda minuta deste documento.

relação a outros processos de aprendizagem e capacitação é que se partiu da reflexão sobre a própria praxe do sujeito que aprende⁵³ para a apropriação e geração do conhecimento transformador. O conhecimento transformador que potencializa e permite que se avance da ação social dos atores para o bem-estar comum e para a condição auto-sustentável.

Tendo esses princípios como guia, foi possível avançar para um processo de interlocução com as comunidades quilombolas e indígenas com o cuidado de adequar a metodologia às suas características culturais. A metodologia de planejamento estratégico trabalhada em cursos anteriores sofreu ajustes qualitativos da forma mais adequada possível. As informações levantadas foram transformadas em dados quantitativos e apresentadas apenas aos representantes das comunidades, principalmente aos que têm maior grau de escolaridade, capacitação ou experiência organizativa. Só depois de as informações terem sido discutidas e adequadas é que foram socializadas com as comunidades.

A metodologia da alternância foi introduzida para facilitar a autogestão de aprendizagens e aplicada como solução para superar as fórmulas tradicionais que consideram certas capacidades cognitivas como condição dos processos de formação. Um claro exemplo desse processo é a utilização da metodologia da alternância na construção de aprendizagens com as populações indígenas, pautando-se nos repertórios conceituais e simbólicos – estruturados mediante uma língua e uma cosmovisão diferentes – muito distantes de categorias tão abstratas como “desenvolvimento sustentável”, que corresponde a outro tipo de configuração conceitual. A abordagem que parte da cosmovisão dos atores foi depurada depois com as comunidades de pescadores artesanais e com as trabalhadoras rurais agroextrativistas.

Devem ser considerados alguns princípios angulares (aqui expressados de maneira sucinta):

- **autodescobrimento:** facilitar o autodescobrimento do próprio potencial marca o início e o fim do processo de formação para o desenvolvimento sustentável. É imprescindível que as populações afetadas pelas condições de pobreza recuperem a auto-estima e a autoconfiança;

53 Essa proposta foi inspirada na Pedagogia de Educação Popular de Paulo Freire, base que tem sido enriquecida em outros aportes. Sem dúvida, o desafio de oferecer respostas pragmáticas para mediar aprendizagens de populações muito diferentes, como populações indígenas, afrodescendentes, pescadores artesanais ou as mulheres quebradeiras de coco, implica certo ecletismo e atualização permanente. Algumas teorias e correntes metodológicas que nutrem essa abordagem metodológica são: a teoria e prática sobre a participação; a tradição latino-americana da investigação-ação participativa; a investigação participante das correntes etnográficas da antropologia social; os estudos e investigações sistêmicas ligados à análise dos sistemas agrários e as topologias dos sistemas de produção; a psicologia cognitiva; o construtivismo e os estudos e teorias sobre o desenvolvimento sustentável territorial.

- **a aprendizagem:** é sinônimo de mudança individualmente e coletivamente;
- **consciência crítica:** desenvolve-se por meio do sistemático questionamento sobre a própria praxe ou sobre a capacidade de reflexividade;
- **participação:** entendida como a inclusão das ações de todas as pessoas que conformam uma comunidade – na gestão do autodesenvolvimento;
- **reflexão-ação-reflexão:** toda situação de aprendizagem que só tem sentido quando provoca reflexão sobre a ação;
- **a aprendizagem deve localizar-se no contexto:** deve inscrever-se nos espaços cotidianos onde as populações rurais se desenvolvem;
- **o significativo e o afetivo:** principal fator de mobilização das pessoas;
- **deliberação:** consiste numa situação dialógica, quando todos os participantes de um grupo devem ter as mesmas oportunidades de utilizar o discurso comunicativo, onde ninguém deve ser excluído. É uma forma de construção fundamental de consciência, sobre a responsabilidade compartilhada de bem-estar e respeito mútuo. Há regras que antecipam como o grupo deve se mobilizar em várias fases, a começar pelo respeito mútuo e pela perspectiva comum, culminando no entendimento mútuo e na ação social conjunta;
- **integração:** o poder de mudança reside na ação conjunta.

Como assinalado acima, a *metodologia da alternância* foi usada nos CPDLS em aulas de temas específicos e saídas ao campo. Para alguns temas, foi organizada a combinação de atividades em sala de aula, com saídas curtas ao campo para ilustrar os conteúdos.

Parte significativa dos CPDLS foi realizada no campo. O processo de sensibilização prévia ocorreu nas comunidades, assim como as oficinas que constituem a prática de campo dos cursos. Os participantes foram às comunidades para facilitar o processo de planejamento participativo, o que permitiu às populações apropriarem-se da visão de território e superar a visão de comunidade como mundo-vida. Além de gerar um produto específico, como ocorre com as agendas de investimentos, o curso criou um espaço de construção social onde o território é concebido como projeto de desenvolvimento, porque a metodologia propicia a participação e a interação deliberativa das comunidades em seus espaços; objetivos diferentes; e crescente complexidade:

- passeios de reconhecimento das comunidades, levantamento de informações básicas, sensibilização das pessoas da comunidade para a participação nos processos;

- oficinas de sensibilização e de autodiagnóstico em cada comunidade;
- oficinas de priorização de problemas em cada comunidade;
- oficinas deliberativas com representantes eleitos pelas comunidades e construção do território e priorização de problemas e soluções;
- reuniões de socialização nas comunidades e validação de resultados das oficinas deliberativas;
- oficinas e reuniões para a elaboração de agendas de investimento;
- construção de um modelo de gestão e desenho da rede territorial.

1.2.2.4. Formação de capital social e capital humano

A integração da capacitação com os investimentos marca o início de uma transição para os CPDLS. Passa-se da atividade pontual de capacitação para o modelo de gestão social do território, e é à proporção que essa integração se consolida que o componente de formação do capital humano se entrelaça com o de formação de capital social.

Destaca-se o fato de que esse esquema foi avaliado pelo Banco Mundial, o que facilitou a liberação de financiamentos. Mas os processos de negociação com os governos de estado e com as organizações da sociedade civil tiveram diferentes ritmos. À medida que os resultados positivos foram sendo evidenciados, eles serviram de inspiração para a demanda e para a multiplicação do modelo.

A articulação de investimentos/capacitação começou a estruturar-se melhor a partir dos anos 2000 e 2001, durante os CPDLS realizados no Rio Grande do Norte e Piauí. Antes, ocorreram alguns ensaios em Pernambuco e no Paraná que conseguiram vincular-se às capacitações⁵⁴ por intermédio de recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

O traço estruturante da integração entre investimentos, capital social e capital humano foi o *manejo dos investimentos como recurso pedagógico*. As populações perceberam que a participação no processo de planejamento resultaria em um projeto concreto, em curto ou médio prazo e, por isso, executaram trabalhos em obras como contrapartida. Mas a contrapartida significativa ao trabalho para viabilizar obras de infra-estrutura – eletrificação, telefonia, escolas, moradia, etc. – é insuficiente para as necessidades de construção do desenvolvimento sustentável nas comunidades.

54 Contribuíram as lições do exitoso manejo com os APCR dos PAPP citados neste capítulo.

O processo de planejamento e gestão participativa insere a lógica de integração dos recursos nas comunidades para que essas procurem investir em necessidades indispensáveis à inclusão social e econômica das comunidades e territórios, a exemplo de investirem em atividades de agregação de valor quando as necessidades básicas estiverem relativamente asseguradas. Essa dinâmica implica que as comunidades e os legítimos líderes dos territórios tomem decisões de forma deliberativa. Assim, ativam-se a capacidade de autodeterminação, a gestão do futuro, a responsabilidade compartilhada e o compromisso.

O financiamento como recurso pedagógico também orienta as agências e instituições que financiam ou administram os recursos a aprenderem o quanto é necessário adequar as condições de financiamento às diversas características das populações rurais. Do contrário, os impactos de longo prazo são corroídos, ou os financiamentos ficam "ociosos", presos na parafernália da mesmice administrativa.

Por isso, é indispensável que os financiamentos sejam negociados com antecedência, para assegurar que os projetos prioritários, identificados pelas populações durante o planejamento participativo, sejam executados. Caso não sejam, perde-se todo o processo de construção de autoconfiança e surgem conflitos que podem levar a uma situação pior que a anterior, antes do início do processo. É por isso que os parceiros públicos e privados têm que ter noção do modelo e do processo para, assim, entenderem que as atividades dos CPDLS constituem apenas ponto de partida para a execução dos projetos.

A experiência do IICA mostra que os compromissos de financiamento dos estados apresentam margem de risco. Devem ser tomadas medidas necessárias para assegurar os recursos antes de se iniciar qualquer curso com a pretensão de implementar o modelo de gestão social. Quando se constrói o modelo e as comunidades chegam a experimentar os frutos concretos, pode-se levantar a idéia da possibilidade do poder. É quando a autogestão se fortalece.

1.2.2.5. Formação permanente de alianças

A aplicação do enfoque territorial e o novo modelo de gestão social do território impulsionado pelo IICA no Brasil têm como pressuposto integrar recursos, atores e políticas para que os objetivos do desenvolvimento territorial sustentável sejam cumpridos.

Nesse contexto, a habilidade de gerar alianças para o desenvolvimento sustentável converte-se em condição especial de trabalho. São essas alianças que viabilizam a transição da atividade ao processo. Dessa forma, é gerada a condição de continuidade.

Pode-se conceber o ponto de partida dessas alianças como oportunidade política para a transformação das condições e, assim, chegar ao desenvolvimento. Sob o ponto de vista prático, é necessário questionar: quando é que um projeto de capacitação que se desenvolve mediante alianças converte-se em processo que viabiliza um modelo de gestão? Carlos Miranda argumenta:

“É preciso olhar a composição da mesa de encerramento do *V CPDLS* no Maranhão. Estavam dois representantes do governo e vários representantes dos movimentos sociais – quebradeiras de coco, Pastoral de Terra e a Federação dos Trabalhadores Rurais do Maranhão (Fetaema). Essa é uma garantia da continuidade (...) não foi algo criado artificialmente. O que fizemos foi associar o IICA a essa demanda. O IICA inseriu-se como parte dessa demanda (...) e um pouco foi nossa estratégia de associar o IICA nisso”.

Nessa mesa de encerramento, após 14 semanas e meia de desenvolvimento do *V CPDLS*, o governo do Estado do Maranhão se comprometeu em dar suporte econômico para garantir que as agendas estratégicas de investimentos, geradas nos territórios mediante a intervenção do CPDLS, sejam realizadas, o que, de certa forma, garante que o processo tenha continuidade. A Federação de Sindicatos de Trabalhadores Rurais comprometeu-se em ser parceira do processo e a estar atenta para que os compromissos sejam cumpridos. As líderes dos Movimentos de Mulheres Quebradeiras de Coco confirmaram presença e legitimidade como protagonistas dos processos que estão construindo. O evento explicita uma evolução, fruto do amadurecimento do trabalho conjunto que foi se concretizando à medida que os compromissos foram sendo cumpridos.

Formar alianças é uma tarefa política indispensável para o desenvolvimento sustentável, considerando-se que as transformações necessárias ocorrem a partir das relações estabelecidas com as organizações da sociedade. Mas os profissionais com formação tradicional que trabalham no campo carecem de habilidades e instrumentos para trabalhar com as populações pobres rurais de forma participativa, tendo em vista a construção de processos sustentáveis de desenvolvimento.

O limite torna-se mais evidente quando se leva em conta que há uma estreita relação entre a escala da unidade territorial de gestão do desenvolvimento e a complexa combinação das facetas técnicas e políticas. Miranda e Matos⁵⁵ dão a seguinte explicação:

“Quanto mais reduzida a escala geográfica do território, mais fácil será combinar os processos técnico e político. O inverso também é verdadeiro. Mas há que considerar que as escalas menores prejudicam a concepção e execução de programas estruturantes”.

De certa forma, essa percepção é desafiada pelos diferentes ganhos que se observam na experiência do Maranhão. Mesmo que exista uma relação entre a escala da unidade territorial e a complexidade da gestão, essa complexidade não deve ser reduzida ao pequeno, por mais fácil que seja geri-lo em termos técnicos e político. Pode-se dizer que essa gestão é qualitativamente diferente. É nesse sentido que Jara⁵⁶ argumenta:

“A proximidade me permite ver o processo cultural: a escala menor, junto com a rede, caminha para a escala maior. O conceito é outro. É a partir das escalas menores que se chega aos programas estruturantes. Isso faz com que as redes intercomunitárias e os sistemas de comunicações sejam impulsionados.”

A verdade é que a transição da capacitação para o processo de gestão social do território implica diferentes continuidades necessárias para que se consiga a sustentabilidade. O processo do Rio Grande do Norte foi diferente do que ocorreu no Maranhão, onde foi necessária uma mediação especializada devido à incidência de populações culturalmente diferentes (quilombolas e indígenas). No Rio Grande do Norte, foi dada ênfase aos planos de desenvolvimento regional e aos municípios como lócus da ação. Esse Estado conta com o poder dos movimentos sociais – Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Rio Grande do Norte (Fetarn) – e com a Igreja Católica, que tem visão de desenvolvimento compatível com a sustentabilidade, e que se fez importante aliada do IICA.

É preciso estudar qual é a base real de capital social de que os estados dispõem. Deve ser feito também um trabalho particular de entendimento mútuo com os principais aliados para viabilizar sua continuidade. Os chamados *aliados progressistas* são, principalmente, aliados que compartilham a visão de desenvolvimento sustentável, de equidade e têm incidência política.

55 Ibid. p. 37.

56 Jara, Carlos. Comentários do segundo rascunho deste documento.

1.3. Conclusões: A Formação de Capacidades como Base dos Processos de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável

Do exposto neste capítulo, é possível extrair duas grandes conclusões. A primeira é que a gestão do desenvolvimento sustentável territorial exige fomentar um conjunto de capacidades locais (o *empoderamento*, o conhecimento do contexto, a recuperação da auto-estima, a valorização dos recursos naturais e culturais endógenos, a formação de ambientes participativos e a inserção destes nas dinâmicas institucionais vigentes), que se associam à melhoria da qualidade do capital social e do capital humano. É imprescindível fomentar essas capacidades simultaneamente nos quadros das instituições públicas e nos atores sociais dos territórios. Em função disso, fala-se sobre novos profissionais e novas lideranças capazes de se apropriarem da visão de território construída de baixo; de instrumentá-la; de liderar, com suas atitudes e práticas, os processos técnicos e políticos inerentes a essa gestão.

A formação atual de quadros técnicos das instituições públicas nos países da ALC não corresponde ao perfil necessário para o desenvolvimento territorial. A experiência brasileira mostra a necessidade de se provocar uma ruptura mental do modelo setorial e assistencialista mediante a capacitação *in situ* desses quadros técnicos em experiências de desenvolvimento territorial, via programa de formação continuada.

Cada experiência de desenvolvimento territorial que se implemente nos países da região é, ao mesmo tempo, um processo de formação de quadros, um processo de fortalecimento dos atores sociais do território e uma oportunidade para impactar de forma favorável os âmbitos de tomada de decisões das políticas públicas de desenvolvimento e combate à pobreza. O modelo de gestão do território, ao constituir-se uma abordagem integral, afeta o todo com mudanças, não apenas partes. *Como comprovado, a formação de capital humano é uma condição básica para que os investimentos para o desenvolvimento sejam sustentáveis. Por outro lado, é incompatível formar profissionais novos ou novas lideranças para que se insiram novamente em modelos tradicionais, que atuam sob lógicas setoriais e assistencialistas.*

Nesse sentido, o fortalecimento dos quadros da Secretaria para o Desenvolvimento Territorial (STD) – criada pelo Governo Federal brasileiro no ano 2002 – resulta em estratégia-chave para o futuro do novo modelo. O IICA/Brasil pretende, em curto e médio prazo, aproveitar as lições aprendidas durante o Programa de Formação de Capacidades com o

objetivo de estruturar uma *especialização profissional em gestão social do território* no âmbito de regiões, o que possibilita à SDT atingir seus objetivos⁵⁷.

Como é necessário criar capacidades na nova institucionalidade pública que está sendo gerada, com objetivos específicos para impulsionar o desenvolvimento territorial, é preciso fortalecer os quadros técnicos de outras instâncias públicas vinculadas ao desenvolvimento e ao combate à pobreza. Essas instâncias são importantes, sobretudo pelo potencial que têm de integrar a formação de capital humano e social aos investimentos públicos em prazo curto e médio, via metodologias de gestão social do território.

A segunda conclusão é que, no atual cenário mundial e no contexto da persistência da pobreza na ALC, a sociedade civil tem um papel importante no desenvolvimento, que vai evoluindo com força à proporção que se constrói capacidade para se definir demandas legítimas oriundas dos territórios; assim como tem capacidade para estabelecer relações de cooperação e responsabilidade compartilhadas na gestão de estratégias. Portanto, fortalecer o tecido social é tarefa do desenvolvimento territorial.

A busca pelo desenvolvimento territorial adquire características singulares nos territórios mais afetados pela pobreza, devido à condição de exclusão e ao baixo acesso aos serviços básicos, o que traz sofrimento às populações por muitas gerações. A metodologia de mediação social desenvolvida pelo IICA junto com as comunidades e territórios mais pobres do Maranhão é um valioso instrumento que pode ser valorizado e aproveitado por outros países.

Dada a magnitude da dívida social com os pobres rurais, em especial com os mais afetados – em razão da condição étnica, de gênero ou devido à condição de trabalhador rural pobre –, as organizações e os movimentos sociais são forças que têm papel importante no combate à exclusão e à pobreza. Esse potencial será visualizado com mais clareza na segunda parte deste documento, onde retoma-se ao Movimento de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu como ator que tem enorme potencial para sustentar processos de desenvolvimento territorial sustentável.

⁵⁷ Entrevista com o Doutor Carlos Miranda, em 6 de julho de 2004.

2. REALIDADES MARANHENSES: POTENCIAIS E LIMITAÇÕES TERRITORIAIS

Retoma-se aqui o contexto geral do Estado do Maranhão – as características sócio-demográficas da população, os recursos ambientais, a persistência da dualidade econômica e os diferentes cenários de pobreza rural e exclusão social – que dá base ao problema estrutural enfrentado pelo Estado. Mesmo assim, caracteriza-se o capital social dos movimentos rurais no estado, com ênfase nos movimentos agroextrativistas de mulheres, no intuito de dimensionar a importância da integrá-los nos processos de desenvolvimento sustentável.

Evidenciam-se potenciais, assimetrias e desequilíbrios do Estado, como os principais desafios das políticas e estratégias de desenvolvimento e dos Programas de Combate à Pobreza Rural. Nesse contexto, é possível identificar as principais características dos modelos de intervenção a serem construídos e compreender melhor as ações de cooperação técnica que foram implementados pelo IICA no Maranhão – a adoção do enfoque territorial e a adoção do modelo de gestão social do território.

2.1. Caracterização Sócio-Demográfica e do Meio Ambiente

2.1.1. População e base ambiental

A dotação dos recursos naturais constitui a fonte de riqueza primária que sustenta as diferentes formas de vida. O acesso a esses recursos condiciona a formação dos assentamentos humanos nos diferentes espaços geográficos. A transformação sustentável da riqueza natural é condição necessária para que haja continuidade das sociedades rurais. Essa transformação depende, em grande parte, da qualidade das relações sociais e culturais estabelecidas na interação homem-meio ambiente.

É essa riqueza que define e caracteriza o universo “rural” na América Latina e no Caribe. Quanto maior for a dependência da população rural em relação aos recursos naturais, maior a tendência dos territórios serem ocupados em termos sócio-culturais, o que vai além dos requisitos de produtividade e rentabilidade do solo e de outras atividades econômicas.

Mesmo assim, os modelos nacionais de desenvolvimento evoluíram com impactos fortemente *desintegradores* e *desequilibrantes* em algumas regiões e territórios rurais no interior da maioria dos países da América Latina e Caribe. Observam-se fortes contrastes entre territórios com economias altamente desenvolvidas – que exibem maior ou menor grau de deterioração ambiental e pobreza – e territórios marcados pela exclusão econômica e social, mas que dispõem de capital natural rico e diverso. Os potenciais e desequilíbrios formam quadros de situações favoráveis ou difíceis, destacando-se os territórios com alta exclusão econômica e social, mas vulneráveis em termos ambientais.

O potencial endógeno de um território desenvolve-se a partir de complexas relações históricas que estabelecem possibilidades de exploração dos recursos e de distribuição dos benefícios. Há, simultaneamente, uma vinculação entre o desenvolvimento dos territórios rurais e o desenvolvimento nacional e regional. Essa vinculação torna-se positiva, ou de auto-reforço, quando o sistema-país – que resulta do amálgama das relações entre os territórios – cria as condições necessárias para que o manejo dos recursos naturais, o bem-estar, e a dignidade das sociedades e culturas rurais tenham sustentabilidade. Conforme expressa Rafael Echeverry⁵⁸:

As situações de desequilíbrio nas relações inerentes aos desenvolvimentos nacional e estadual, assim como nas relações internas ao Estado, têm marcado profundamente a realidade do mundo rural maranhense, o que torna vulnerável o nível de coesão social e territorial e a base ambiental, apesar da enorme riqueza em recursos naturais.

O Maranhão é o segundo maior Estado do Nordeste brasileiro em extensão, mas com a *menor densidade populacional da região*. Os 5.655.475 milhões de habitantes (11,8 % da população nordestina) ocupam a área de 333.365,6km², o que corresponde a uma densidade de 17,03

58 Echeverry, Rafael. *A harmonização do desenvolvimento rural com o desenvolvimento econômico: soluções globais ou soluções regionais*. In: *Elementos para reflexão*. Documento de circulação interna. Direção de Desenvolvimento Rural Sustentável, IICA, 2003.

habitantes/km², contrastando com a densidade média do Nordeste que é de 30,7 habitantes/km²⁵⁹.

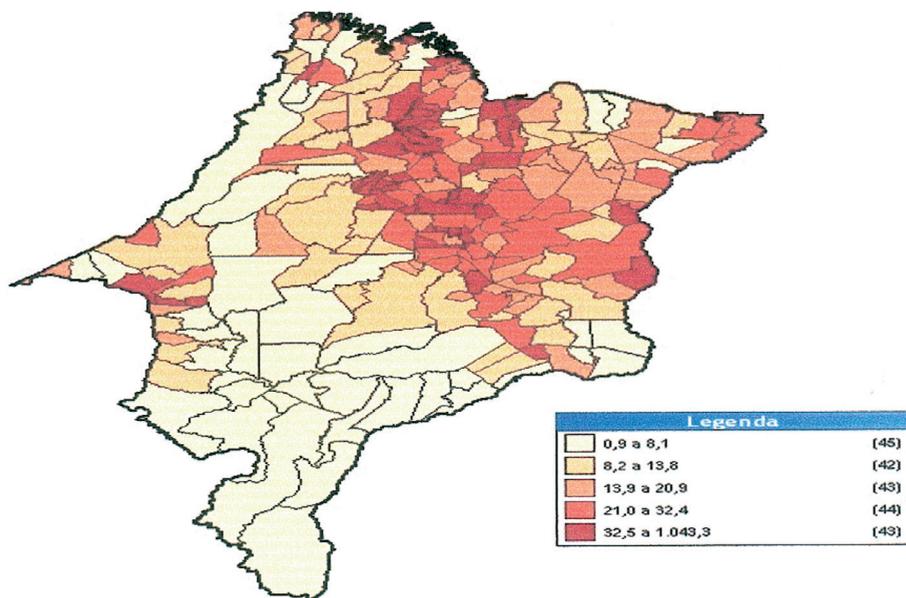
A população rural do Maranhão corresponde a 40% do total do Estado. Proporção equivalente ao perfil dos países com maior população rural na ALC, no ano 2000. Mesmo assim, a evolução histórica no padrão de assentamento urbano-rural reproduz a tendência dos países latino-americanos de concentração populacional nos centros urbanos a contar da década de 1960. Observa-se o crescimento populacional de 335% nos centros urbanos do Estado no período de 1970 a 2000, o que corresponde a aumentar de 771.790 para 3.357.898 milhões de habitantes urbanos em 2000⁶⁰.

Quadro 3**Principais centros urbanos e municípios com maior densidade geográfica Estado do Maranhão****Principais Centros Urbanos**

Município	População Urbana	Municípios com maior densidade demográfica	Densidade Demográfica
Açailândia	64.164	Axixá	50,6
Bacabal	71.408	Bacabal	63,5
Balsas	50.144	Cururupu	50
Barra do Corda	43.412	Imperatriz	149,8
Caxias	103.485	Lagoa dos Rodrigues	72,7
Chapadinha	37.231	Olinda Nova do Maranhão	50,6
Codó	75.093	Paço do Lumiar	627,4
Coelho Neto	34.747	Pedreiras	73,8
Coroatá	33.419	Pindaré Mirim	99,8
Imperatriz	218.673	Pio XII	154,9
Pedreiras	31.732	Raposa	262,8
Pinheiro	38.186	Santa Inês	203,5
Presidente Dutra	27.505	São Bento	54,4
Santa Inês	63.030	São José de Ribamar	246,1
São José de Ribamar	27.245	São Luís	1.043,3
São Luís	837.584	Timon	74,7
Timon	113.066	Trizidela do Vale	98,8
Zé Doca	29.082		

59 Censo Populacional de 2000, citado na proposta do Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (Prodim-PCPR II), Governo do Estado do Maranhão, Seagro, Nepe, BIRD. São Luís Maranhão, maio de 2003.

60 Banco do Nordeste do Brasil. *Perfil econômico do Maranhão*. Fortaleza, 2000.

Mapa 4 Densidade Demográfica, Maranhão 2000

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil. PNUD-Brasil. 2004

As migrações rural-urbanas vêm sendo amortecidas por dois fatores principais. O primeiro é a alta concentração da pobreza e da indigência nos centros urbanos do Estado, situação alimentada por migrações rural-urbanas que evidenciam a insuficiência de oportunidades nas cidades e a falta de incentivo às migrações rurais. O segundo fator refere-se à generalizada situação de pobreza nas zonas rurais. Quando medida em rendimento monetário, ela *atinge aproximadamente 99% da população localizada sob a linha de pobreza*⁶¹, mas em meio a grande riqueza de recursos naturais, o que permite a persistência de pequenas unidades de subsistência, uma condição de pobreza diferenciada da urbana e o amortecimento das migrações forçadas, mesmo diante da altíssima concentração da terra, que tanto freia os processos de desenvolvimento.

Evidenciado ficou que no primeiro quinquênio da década de 2000 a ação combinada das políticas públicas favoreceu uma lenta recuperação

⁶¹ Estado do Maranhão, Seagro, Nepe, BIRD. 2003. *Proposta do Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão* (Prodim – PCPR II). São Luís Maranhão, p. 8. A linha de pobreza não está especificada no documento, mas há evidência da medida da (baixa) renda monetária, o que é um agudo problema no Estado.

dos níveis de pobreza. Na década de 1990, esses níveis mantiveram-se estacionados.

Apesar da alta proporção (e extensão) dos solos do Estado, as características agroecológicas são de baixa fertilidade natural para a agricultura. Ao partir para a biodiversidade, tornou-se possível o desenvolvimento de atividades pesqueiras e agroextrativistas, principalmente quanto à exploração da amêndoa do coco babaçu (*orbignya spp*).

O babaçu é uma palmeira oleosa conhecida cientificamente por *attalea speciosa*, antes *orbignya phalerata*, conforme o World Wildlife Fund⁶². A Assema⁶³ a reconhece como *orbignya*, com suas três famílias: *oleífera*, *especiosa* e *pharelhata*. Caracteriza-se por ser uma palmeira que cresce de forma espontânea nos bosques da região amazônica e atinge a altura entre 15 a 20 metros, com produção média de 2.000 frutos ao ano. São frutos de coloração castanha, longos, de forma oval, semelhante a uma noz, com tamanho entre 6 a 13 centímetros, contendo de três a cinco amêndoas, com o epicarpo fibroso bastante resistente. As palmeiras produzem cocos em cachos como pêndulos durante os meses de agosto a janeiro.

O babaçu está entre as principais palmeiras do Brasil, face à extensão de território que cobre e por seu caráter endógeno. Habita áreas nas zonas baixas, junto aos vales e rios nos estados de Maranhão, Piauí, Tocantins, Pará, Goiás e Mato Grosso. Ocupa extensões de cerca de 18,5 milhões de hectares, em grupamentos homogêneos e densos, e tem a maior reserva de sua espécie localizada no Estado do Maranhão.

Antigamente, os babaçuais eram encontrados em meio a áreas com alta variedade ecológica, entremeadas com bosques primários. As práticas da agricultura itinerante favoreceram a ampliação de suas áreas em agrupamentos que se multiplicaram de forma espontânea e resistente aos insetos predadores. Apesar do desflorestamento, da extração de madeiras e da queima de grandes áreas para fins agropecuários que ocorreram nas últimas décadas, as áreas de babaçu continuam compactas e constituem parte da vegetação secundária da região⁶⁴. A floresta de babaçu concentra-se nas regiões Nordeste e Sudeste do Maranhão; ocupa uma área aproximada de 10 milhões de hectares, com densidades de palmeiras entre 20% até mais de 80%, em grandes áreas de vegetação antes degradadas.

⁶² World Wildlife Fund. Maranhão Babaçu Forests (NT0139). In: <http://www.worldwildlife.org/wildworld/profiles/terrestrial/nt/nt0139_full.html>.

⁶³ Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão. In: <<http://www.assema.org.br>>.

⁶⁴ Gomes, Emanuel. Agroambientes de transição. Entre o trópico úmido e o semi-árido do Brasil. Programa de pós-graduação em agroecologia da Universidade Estadual do Maranhão (Uema). São Luís, 2004. p. 60.

2.1.2. Regiões climáticas e sistemas naturais

O Maranhão se caracteriza por uma variedade de ecossistemas que associados formam três regiões climáticas: a Região Pré-Amazônica Maranhense, ao Noroeste do estado, com clima quente e úmido ou equatorial; as regiões litorâneas, que formam a Baixada Maranhense, com clima quente e semi-úmido ou tropical úmido; e as regiões situadas no Médio e Alto Parnaíba, que apresentam clima quente, semi-árido e tropical.

As variações climáticas fazem com que o Oeste do Estado tenha clima quente e úmido, enquanto ao Norte e ao Sul o clima é semi-úmido e, ao Leste, predomina o clima semi-árido. A temperatura oscila entre 20,3° e 40°, e a média fica em torno de 30°.

Foram definidas cinco regiões após considerações das semelhanças e condições *bioclimáticas*, *geológicas* e *geomorfológicas*. Essas regiões abrangem 28 (vinte e oito) ecossistemas, conformados a partir de suas dinâmicas e dos fatores físicos e bióticos. Cada ecossistema se compõe de unidades específicas – *geofases*. As cinco regiões são definidas como:

- a) planícies e chapadões da região das formações pioneiras: situam-se ao Norte, perto do litoral (*região parte* das formações pioneiras de clima úmido), e compreende:
 - planícies litorâneas;
 - chapadões das savanas maranhenses;
 - encostas maranhenses.
- b) superfícies e encostas da região do Bosque Ombrófila (a região localiza-se no noroeste do Estado e corresponde às superfícies secas que se encontram nas saias das colinas formadas nas vertentes do Gurupi e nas que contornam as encostas maranhenses, incluindo as planícies costeiras; tem clima úmido, com chuvas ao longo do ano e temperaturas superiores aos 25°C) que se subdivide em:
 - superfície *sublitoral* de Bacabal;
 - área do Gurupi;
 - área das encostas do Gurupi;
 - colinas e o cume do Gurupi;
 - planícies costeiras maranhenses.
- c) chapadões da região do Bosque Estacional e Ombrófila (região localiza-se na parte central e tem clima variável, com a parte norte tendo clima úmido, variando de sub-úmido à semi-árido à medida que se avança para o sul, o que produz a formação de bosques de transição), abrangendo:

- planície seca do Pindaré/Grajú;
 - planície seca do Itapecuru.
- d) extensão, planície e depressão da área de tensão ecológica da Savana/Bosque Estacional (região situada no centro-oeste do Estado e composta de seis sistemas naturais; nela ocorre a transição do clima úmido para o semi-árido, mas há predominância dos climas subúmido e semi-árido) que abrangem:
- planície de Barra do Corda;
 - depressão de Imperatriz;
 - planície *sublitorâneas*;
 - planície de Caxias;
 - planície do Parnaíba;
 - planície do Médio Itapecuru.
- e) extensões, planícies e depressões da Região de Savana (localizam-se ao sul do Estado; a savana é predominante nessa região, face aos climas sub-úmido e semi-árido) abrangem doze sistemas naturais:
- planície das cabeceiras do Mearim;
 - planícies de Porto Franco/Fortaleza dos Nogueiras;
 - planície arenosa de Riachão;
 - depressão do Rio Sereno;
 - planícies de Balsas;
 - aberturas do Alto Itapecuru;
 - extensões do Alto Itapecuru;
 - extensões do Alto Parnaíba;
 - aberturas do Alto Parnaíba;
 - cabeceiras do Parnaíba;
 - extensões das Mangabeiras;
 - planícies fluviais.



2.1.3. Recursos hídricos

Além dos recursos continentais, o Estado do Maranhão conta com 640Km de litoral e uma rede hidrográfica composta por 13 bacias, o que resulta em diversificado potencial marinho, aquífero e pesqueiro.

2.1.3.1. O litoral

As zonas costeiras do Brasil abrigam um rico mosaico de ecossistemas naturais de grande relevância ambiental. Esses ecossistemas são encontrados ao longo do litoral e em outros ambientes ecológicos importantes, onde há diferentes espécies animais e vegetais. Na zona costeira localizam-se as maiores faixas residuais da Mata Atlântica e grande quantidade de manguezais, que cumprem funções essenciais na reprodução biótica da vida marinha.

O litoral do Nordeste, em especial o do Maranhão, caracteriza-se pela existência de recifes calíferos e areníferos e por dunas que aparecem quando o vento move a capa vegetal que as cobrem. Além dos recifes, os litorais contam também com os manguezais, os escolhos e o bosque.



Observam-se variadas espécies marinhas, algumas ameaçadas de extinção, como as tartarugas e o peixe boi.

2.1.3.2. As bacias hidrográficas

A rede hidrográfica do Estado abrange cerca de dez vertentes individualizadas que abastecem outras vertentes hidrográficas como o Gurupi, Turiaçu, Maracaçume-Tromaí, Uru-Pericumá-Aurá, Mearim; Itapecuru, Tocantins, Parnaíba e Munim, além de outras vertentes menores ao norte. Todavia, as vertentes hidrográficas mais importantes são as das planícies das Mangabeiras, do Azeitão, da Serra das Cruzeiras, Serra do Gurupi e Serra de Tiracambu.

Quase todo o Maranhão está localizado dentro da vertente sedimentária do Parnaíba, que é uma das mais importantes províncias hidrogeológicas do Brasil. Por estar localizada em uma área de rochas sedimentares, a vertente do Parnaíba constitui para o Estado uma promissora possibilidade sócio-econômica de exploração e armazenamento de águas subterrâneas. O fundo da vertente é impermeável por um embasamento cristalino, onde existem três principais aquíferos: Serra Grande, Cabeças e Poti Piauí.

O Maranhão é o mais amazônico de todos os estados do Nordeste do Brasil, e parte de seu território pertence à Amazônia Legal, o que explica a enorme diversidade de recursos naturais da região, com destaque para a grande quantidade de recursos hídricos superficiais. Nos últimos anos, esse recurso vem desaparecendo ou deteriorando-se de forma significativa. Rios antes caudalosos, como o Mearim, o Itapecuru e o Pindaré, agora, estão quase secos. O mesmo ocorre com alguns rios menores como o Zutua, Codozinho e Pirapemas, que chegaram a desaparecer recentemente.

A deterioração dos recursos hídricos superficiais resulta na diminuição dos recursos hídricos subterrâneos. Em função disso, podem ser observadas consequências importantes em termos ambientais, e no armazenamento de água subterrânea, o que terá impacto posterior, com a diminuição de retorno da água aos cursos superficiais.



Os recursos hídricos possibilitam diversas atividades produtivas como a pesca, mais importante no litoral, e a pesca artesanal, de água doce. A atividade pesqueira inclui ainda mariscos e crustáceos nos manguezais. Observam-se, também, no litoral, práticas pecuárias, algumas com fortes impactos ambientais, especialmente as que resultam da criação do búfalo de água.

A riqueza natural do Maranhão cria um contexto diferenciado para as condições de vida da população rural do estado em comparação às condições das populações de outros estados do Nordeste, que têm as condições de pobreza rural agravadas pelos problemas de desertificação ou escassez de água, o que força as migrações interestaduais. As migrações dos segmentos *populações sem-terra* constituíram um movimento social de tradição rural muito forte, persistente e articulado, ao problema fundiário.

2.1.4. Solos

Mesmo com a riqueza natural de que o Maranhão dispõe, proveniente dos fatores agroecológicos do solo, diante do regime de exploração fundiária e do insuficiente desenvolvimento dos mercados e do capital humano, a produtividade das atividades agrícolas e não-agrícolas é baixa.

Considerando-se as condições agroecológicas, apenas uma pequena proporção dos solos tem condições de fertilidade natural aptas à agricultura. Além disso, o uso produtivo sustentável desses solos exige práticas agroecológicas adequadas e manejo integrado dos ecossistemas, tendo em vista a preservação da grande biodiversidade, que é patrimônio natural do Estado.

Quadro 4

Características dos solos, área e condições para uso agrícola no Estado do Maranhão

Tipo de solo	Área de superfície do estado	Condições para uso agrícola
Latossolos: amarelos, vermelho-amarelo, vermelho escuro e latossolo violáceo	115.260km ² , 35%	Baixa fertilidade natural; exige corretivos e fertilizantes químicos e orgânicos
Podzólicos: vermelho-amarelo e podzólico acinzentado	91.390km ² , 28%	São áreas com potencial agrícola sempre e quando se maneja bem a acidez e a erosão. As áreas de relevo ondulado devem ser preservadas com vegetação nativa
Plintossolos	47.443km ² , 14%	Solos de baixa fertilidade natural e elevada acidez que, sem dúvida, nos relevos planos, podem adequar-se à mecanização agrícola
Áreas quartzosas	27,750km ² , 8%	Solos bastante ácidos e de baixa fertilidade, com poucas reservas de nutrientes para as plantas
Solos litólicos	25.730km ² , aprox. 8%	Apresentam grande heterogeneidade em seus atributos; em geral, são pedregosos, o que limita o uso agrícola. Fertilidade natural baixa ou muito baixa
Solos indiscriminados de mangues	6.300km ² , 2%	Presentes nas áreas sedimentares baixas e alagadas do litoral, perto das desembocaduras dos rios, onde matéria orgânica é acumulada. O excesso de água impede a exploração agrícola
Terras violáceas (vermelhas) estruturadas	4.610km ² , 1,4%	Fertilidade natural, em geral, alta
Solos aluviais	3.580km ² , 1%	Em geral, são formados a partir de sedimentos trazidos pela água, constituindo ilhas e terraços aluviais ao longo dos grandes rios, com relevo plano. A fertilidade natural varia de baixa a alta, mas em geral são solos mal drenados

Fonte: Sebrae/MA. Perfil Geoeconômico Regional do Maranhão – São Luís, 1997.

2.1.5. Persistência do dualismo econômico

Apesar de as características ambientais do Maranhão indicarem a necessidade estratégica de se fazer a gestão produtiva e a diversificação das atividades, em termos do uso sustentável e multifuncional dos recursos, o que se observa é a predominância do modelo de desenvolvimento que norteia os grandes investimentos públicos para a “modernização agropecuária conservadora, vinculada à indústria e aos grandes investimentos da mineração”⁶⁵. Essas atividades tendem a reproduzir o padrão da América Latina⁶⁶, da grande propriedade-empresa, que se apropria dos recursos naturais (para o que não há contabilidade pública). Além, os efeitos ambientais negativos são socializados.

A reprodução histórica dessa tradicional modernização corresponde a um *modelo mental de gestão de desenvolvimento*, que destina a maior parte dos recursos e incentivos para fortalecer as grandes empresas, possuidoras de fortes inserções nos mercados. Tal modelo gera setores que têm maior capacidade privada de acesso aos ativos como terra, educação e tecnologia; e a forma como os utilizam é que determina, em grande parte, o desempenho da economia do Estado.

A mera reprodução da renda feita por grandes empresas não é suficiente para sustentar o desenvolvimento integral de um território, região ou país. A produtividade, a eficiência e a sustentabilidade no manejo dos recursos produtivos das grandes empresas são determinantes dos níveis de produção, notadamente nos territórios em que existem altos níveis de concentração de ativos produtivos e *da terra*, principalmente. *A alta concentração da terra com uso improdutivo ou insustentável gera desequilíbrios radicais e a pobreza estrutural*, o que possibilita constatar que os padrões de crescimento ou intensificação da exploração das grandes empresas resultam externalidades sociais, econômicas e ambientais negativas, afetando a integridade dos territórios.

A situação do universo rural do Maranhão é esta: crescimento de grandes empresas tradicionais reproduzindo o modelo com estruturas impeditivas às iniciativas que levem a um desenvolvimento mais

65 IICA. Projeto Redes Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Construindo vínculos de cooperação, equidade de gênero e esquemas de gestão compartilhada nos territórios afrodescendentes, indígenas e pesqueiros do Estado do Maranhão. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. P. 3.

66 Echeverry, Rafael. A harmonização do desenvolvimento rural com o desenvolvimento econômico: soluções globais ou soluções regionais. Documento de circulação interna. Direção do Desenvolvimento Rural do IICA, Sede Central, São José, 2003.

harmonioso. Sobre o modelo em comento, há quatro aspectos a considerar⁶⁷:

- a) **O caráter expansivo da concentração de ativos na esfera privada**, incluindo terras, capital financeiro e tecnologias. O Índice de Gini permite avaliar os níveis/distribuição da renda e da terra. Baseia-se nos níveis de distribuição dos rendimentos ou da terra. Mostra a proporção de pessoas ou famílias mais pobres, ou que dispõem de menor quantidade de terra. Evidencia os níveis de maior acumulação de renda ou de terra em mãos de poucas pessoas ou famílias. Os quadros 5 e 6 explicitam a distribuição da riqueza e da terra nos estados do Nordeste.

Quadro 5

Concentração da riqueza por estado do Nordeste do Brasil - Índice de Gini

Estado	2000
Ceará	0,690
Rio Grande do Norte	0,710
Maranhão	0,735
Pernambuco	0,748
Piauí	0,751
Paraíba	0,751
Sergipe	0,770
Alagoas	0,789
Bahia	0,803

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2004.

⁶⁷ IICA. Projeto Redes Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Construindo vínculos de cooperação, equidade de gênero e esquemas de gestão compartilhada nos territórios afrodescendentes, indígenas e pesqueiros do Estado do Maranhão. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. P.3.

Quadro 6

Concentração da terra por estado do Nordeste do Brasil⁶⁸ - Índice de Gini

Estado	1991	2000
Paraíba .....	.0,634	.0,646
Rio Grande do Norte .....	.0,628	.0,657
Sergipe .....	.0,627	.0,658
Maranhão .....	.0,599	.0,659
Piauí .....	.0,636	.0,661
Bahia .....	.0,664	.0,669
Pernambuco .....	.0,654	.0,673
Ceará .....	.0,654	.0,675
Alagoas .....	.0,325	.0,691

Fonte: Inkra. O Brasil desconcentrando terras. Índice de Gini, 2001.

É possível observar, nos quadros 5 e 6, que os estados do Nordeste do Brasil exibem alta desigualdade na distribuição da riqueza monetária e da terra. No ano de 2000, o Estado do Maranhão ocupava o quarto lugar entre os estados do Nordeste quanto aos altos índices de acumulação de riqueza. Entretanto, recentes pesquisas domiciliares mostram recuperação – o coeficiente de distribuição desigual da riqueza passou de 0,659, em 2000, para 0,5908, em 2003⁶⁹, o que pode sugerir uma incidência positiva das políticas públicas estaduais.

Para o Estado, importa bastante essa melhoria da apropriação e geração de renda que ocorreu no período de 2001 a 2003. Por isso, um dos principais desafios das políticas públicas é manter e mesmo aumentar o ritmo de distribuição conseguido no primeiro quinquênio de 2000. A melhoria vem acompanhada de outros indicadores positivos, a exemplo

68 O valor 0 (zero) no índice significa que os totais da renda e da terra estão distribuídos de forma perfeita, situação em que todas as pessoas têm a mesma renda e a mesma quantidade de terra. O coeficiente 1 (um) significa o contrário: a totalidade da renda e da terra está concentrada nas mãos de poucos ricos, expressando a máxima desigualdade na distribuição.

69 Lemos, José. Melhoria na distribuição de renda no Maranhão em 2003. In: *Jornal Pequeno*, em 2 de janeiro de 2005.

do aumento do número de moradias com elementos de infra-estrutura como energia elétrica e saneamento.

- b) **Características de dependência ou vulnerabilidade das atividades industriais em suas relações com o mercado internacional**, refletidas nos altos níveis de importação de matérias primas, produtos intermediários, bens de capital e recursos financeiros. Observa-se pouca capacidade de articulação de atividades produtivas que levem à diversificação do emprego e dos rendimentos. É o caso da Indústria do Alumínio no Estado, que não gerou emprego estável para a população com baixo capital humano. Outro exemplo da vulnerabilidade das grandes atividades produtivas tradicionais é a fuga do grande capital, ocorrida em 1970, por causa da concorrência asiática⁷⁰.
- c) **As fortes externalidades negativas em termos ambientais e sociais resultantes das atividades expansivas e intensivas de uso do solo**. Constituem exemplos claros o corte de plantações do coco babaçu para ampliar a criação de gado e os conflitos relacionados às tradicionais práticas extrativistas artesanais, que se acentuaram devido à contração do mercado estadual de matéria-prima do azeite empresarial do complexo produtivo referente ao azeite do coco babaçu. A devastação ambiental da Baixada Maranhense convertida em imóveis para a exploração de gado ilustra esse aspecto⁷¹.
- d) **Forte restrição ou exclusão das possibilidades de desenvolvimento da agricultura familiar em escalas potencialmente eficientes**. Resulta da incapacidade de acesso regular dos pequenos produtores aos ativos produtivos, em especial, terra, educação e tecnologia, ou aos recursos para financiamento de seus projetos. Há ainda a vocação exportadora das atividades agroindustriais e agroalimentares, que levaram à especialização dos territórios que abarcam grandes superfícies de terra e à exclusão da pequena agricultura familiar. Um exemplo disso é a atual expansão da produção de soja para exportação como matéria-prima.

⁷⁰ Almeida, A.W. *Quebradeiras de coco babaçu: identidade e mobilização*. III Encontro Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu, São Luís, Maranhão, 1995.

⁷¹ "Os territórios da Baixada Maranhense do Pindaré, eixo São Luís-Belém, foram transformados em pastagens para a criação extensiva de gado. Milhares de hectares foram apropriados por atores privados, promovendo processos irreversíveis de degradação ambiental e perda da biodiversidade. Acontecem processos similares com o projeto de reflorestamento e industrialização da celulose, da Celmar, no território de Açailândia".

Nesse marco, faz-se necessário evidenciar alguns indicadores de desempenho da economia estadual. Observa-se o baixo desempenho da agricultura ao representar 11,7% da composição do Produto Interno Bruto do Estado, o que contrasta com o setor secundário, que participa com 23,1%, e com o setor terciário, com 65,2%.

Algumas atividades agrícolas tradicionais e básicas para a dieta da população mostram certa deterioração como as culturas de arroz e feijão, apesar de o cultivo do arroz mostrar recente recuperação.

Constitui prática da agricultura familiar de subsistência produzir para abastecer o consumo interno, mas seu crescimento encontra limites nas restritas possibilidades de desenvolvimento e de acesso aos mercados e na complexidade social e política inerente à redistribuição e ao acesso às terras mediante programas públicos de reforma agrária e gestão de terras. O Prodim estima que, no ano de 2003, *16,6% de terras produtivas do Maranhão não estavam trabalhadas*⁷², indicando que é alta a subutilização da grande propriedade. Mesmo que em nível internacional tenham sido desenvolvidas diversas modalidades de gestão produtiva da terra⁷³, sem requerer a propriedade das mesmas, é evidente o insuficiente desenvolvimento dessas práticas, conforme os programas e as políticas públicas estabelecidas no âmbito estadual e federal, uma vez que não geraram vias alternativas de desenvolvimento para a agricultura familiar.

A luta pela terra, nesse contexto, foi e continua sendo uma das principais motivações de organização dos trabalhadores rurais. Essa luta apresenta diferentes facetas históricas, que incluem *a formação de quilombos* (comunidades de população escrava negra, que fugiram das fazendas para as montanhas em busca de liberdade e sobreviveram com os recursos do ambiente e com o uso coletivo da terra, tendo sido norteados por referências sincréticas de identidade cultural), *o catolicismo e tradições africanas*. São encontrados também povoados formados pela mistura de trabalhadores de diferentes origens – trabalhadores negros e migrantes brancos dos municípios da região do Meio Mearim, que fugiram das secas. Muitas das atuais localidades foram formadas devido a exploração da terra, por parte dos trabalhadores, em grandes fazendas, sob arranjos que variavam em termos da apropriação, total ou parcial, do produto. Existem ainda outras apropriações mais espontâneas, que têm sido marcadas por diferentes formas de repressão.

72 Estado do Maranhão. Seagro, Nepe, BIRD. *Proposta de Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão* (Prodim-PCPR II). São Luís, Maranhão, p.19, 2003.

73 Echeverry, Rafael. *A harmonização do desenvolvimento rural com o desenvolvimento econômico: soluções globais ou soluções regionais*. Documento de circulação interna. Direção de Desenvolvimento Rural do IICA, Sede Central, São José. Seminário Justiça Agrária e Cidadania, 2003.

Pode-se afirmar que a agricultura familiar cresceu historicamente nos interstícios das fazendas com a participação determinante das mulheres rurais. A esse respeito, constata-se que Cristina Buarque revaloriza o papel da mulher na constituição da agricultura familiar. Isso passou a ocorrer conforme os fazendeiros entendiam a agricultura de subsistência como necessária e natural para a reprodução da força de trabalho e como fonte de pagamento em espécie ou renda pelo uso da terra.

“Todo o trabalho das mulheres para o sustento das famílias rurais era classificado como atividade doméstica. Esse é um ponto importante, por se relacionar a um aspecto que prevaleceu ao longo da história: falta de reconhecimento das mulheres rurais enquanto trabalhadoras agropecuárias. Significou a desvalorização da mulher e de seu trabalho, o que confundiu a figura da mulher rural com a doméstica (...)”⁷⁴.

Os programas de reforma agrária e redistribuição de terras também ajudaram na consolidação da pequena agricultura familiar no Estado. Isso porque a formação de uma família constitui requisito básico para inserção nos programas de assentamentos.

É assim que a pequena agricultura de subsistência e o agroextrativismo convertem-se em outro espelho da realidade rural maranhense, em que a feminização e a informalidade do trabalho são características destacáveis. Cerca de 70% dos ocupados no Estado são trabalhadores por conta própria e em trabalho familiar não remunerado⁷⁵. A informalidade do trabalho abrange significativa proporção da população jovem, compondo um perfil demográfico com menores de 24 anos e de baixo nível educacional, apesar de terem níveis de escolaridade melhores do que as gerações que os precederam.

Há um círculo vicioso que relaciona a estrutura produtiva prevalecente à alta concentração dos principais ativos produtivos, o que inibe o potencial de alternativas, a exemplo da criação de economias de escala a partir da pequena e média produção familiar. Na região do Médio Mearim, identifica-se a construção de um modelo alternativo fortemente baseado

74 Buarque, Cristina. *Visão de gênero no mundo rural brasileiro contemporâneo*: um debate em construção. Texto apresentado no Seminário Internacional Equidade de Gênero no Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. São Luís, Maranhão, Brasil. Março de 2004.

75 Estado do Maranhão. Seagro, Nepe, BIRD. *Proposta de Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão* (Prodim-PCPR II). São Luís, Maranhão, p.19, 2003.

na organização social e associativismo, com certa diversificação produtiva expressa em encadeamentos de atividades, mas com débil vinculação aos mercados. Essa produção se distingue por gerar valores sociais, ambientais e culturais, e por requerer estratégias de acesso aos mercados afins, solidários e ecológicos. Nesse sentido, observa-se significativo déficit de desenvolvimento institucional, que corresponde aos fatores de entraves econômicos mencionados.

Para superar o círculo vicioso que reproduz a pobreza, é preciso retomar as interdependências rural-urbanas que a promovem, pois os desequilíbrios do mundo rural refletem-se nas cidades de maneira fragmentada e, a partir dessa condição, não é possível estruturar e fazer gestão de processos com conteúdos próprios da dimensão territorial.

2.1.6. Realidades da pobreza

Estima-se que cerca de 500.000 famílias rurais do Maranhão vivem abaixo da linha de pobreza⁷⁶, o que corresponde a 99% da população rural. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado é o mais baixo do Brasil, e o menor IDH do Estado – 0,56324 – é encontrado em comunidades de 80 municípios, que, juntos, abrangem 33,34% da população do Estado. O foco da ação pública de combate à pobreza concentra-se nesses municípios e em comunidades que têm IDH entre 0,56386 a 0,72738 dos 136 municípios restantes do Estado⁷⁷.

O contraste entre a riqueza dos recursos naturais e a condição de pobreza generalizada da população rural do Estado faz com que a população empobrecida seja “tratada”, com freqüência, como uma massa homogênea. Mas, é plausível apreender diferentes palcos da pobreza nas diferentes relações que são estabelecidas nos territórios; nos processos de dotação e acesso aos recursos naturais; nos diferentes níveis de exclusão quanto ao acesso aos ativos; e nas características sociais e culturais das populações. Do ponto de vista do acesso aos ativos, existem setores mais pobres do que outros, enquanto a discriminação e a marginalização étnica e de gênero vêm ocorrendo historicamente.

76 Ibidem, p. 8. A fonte não especifica a linha de pobreza utilizada. Um problema grave e generalizado do Maranhão é a baixíssima geração de renda monetária. Por isso, tão elevado percentual, o que não impede que a população esteja satisfazendo algumas necessidades, como a alimentação, mesmo que careça de outros itens e serviços básicos.

77 Os programas de combate à pobreza rural, denominados respectivamente PCPR I e PCPR II, estão inseridos no Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (Prodim). Apesar do crescente fenômeno de urbanização e da pobreza nas cidades, o Município de São Luís – capital do Estado – foi excluído desse programa.

A incidência da pobreza rural no Maranhão, como em muitos países e territórios da América Latina, concentra-se nas populações indígenas, nos afrodescendentes e nos trabalhadores e trabalhadoras rurais com baixa escolaridade que não dispõem de terra nem de recursos econômicos. A diferença do Maranhão em relação aos outros estados nordestinos, como o Ceará e Piauí, é que a pobreza dos territórios maranhenses não sofre a exacerbação das secas periódicas que produzem fome e migrações forçadas. A população rural dispõe sempre de recursos naturais que permitem combinar níveis de agricultura para a subsistência com atividades extrativistas artesanais, a exemplo da pesca, do aproveitamento do coco babaçu e de outras espécies frutíferas. A venda de excedentes da agricultura de roça, da pesca e da amêndoa de coco babaçu (dependendo da região), bem como da eventual venda de força de trabalho, constituem os parcos e variáveis rendimentos familiares.

As populações quilombolas⁷⁸ e outras comunidades rurais negras caracterizam-se pela predominância do trabalho familiar, pelo uso comum da terra e pela divisão do trabalho inerentes à sua cultura e seu território.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) de 2002⁷⁹ mostram o panorama de exclusão e de desigualdade que as comunidades quilombolas enfrentam. Observa-se que 50% das populações de origem afrodescendente vivenciam situação de pobreza em 12 estados brasileiros – 9 estados do Nordeste e 3 da Região Norte. Os dados do Ipea indicam também que o analfabetismo da população negra com mais de 15 anos é de 18%, mais que o dobro da população branca, de 8%.

A vida das comunidades negras é marcada pela resistência e pela luta reivindicatória de seus territórios e de sua cultura, mas os processos de discriminação têm impedido que as populações quilombolas possam se apropriar dos territórios que habitam e em que trabalham. Soma-se a essas dificuldades o árduo processo que empreendem para obter seus direitos como cidadãos⁸⁰.

As populações indígenas também vivem situações subalternas, além de serem intensamente marcadas pelos efeitos das políticas de assimilação cultural do Estado Nacional. As comunidades indígenas do Maranhão apresentam o problema da dependência mórbida, que resulta das *relações de tutela* que o Estado, via FUNAI, determina para essas populações.

78 Populações negras que descendem dos primeiros quilombos, isto é, dos territórios construídos na selva por escravos negros fugitivos.

79 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2002. *Estudo das desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. <www.ipea.gov.br/temasespeciais>

80 Furtado de Souza, José R.; Pontes Furtado, Eliane D. *A experiência com quilombolas e indígenas no Maranhão*. P.67.

Relações que, ao alimentar a dependência, na prática, *destroem* os valores da auto-sustentação e autodeterminação que estão na base do conceito de povo. É importante destacar que a repercussão dessas políticas tem um peso adicional sobre as mulheres por elas serem, quase sempre, relegadas ao trabalho doméstico.

Entre tantos exemplos de desvantagens existentes, devido aos fatores étnicos e de gênero, surge a indicação de que, no ano de 2002, o desemprego entre as mulheres negras era de um 13,2% e, entre as mulheres brancas, 10,2%. A proporção da taxa de desemprego para os homens negros e brancos era parecida. Os negros enfrentavam uma taxa de desemprego de 8,3%, enquanto homens brancos, 6,5%⁸¹.

É necessário entender que a condição de pobreza apresenta características próprias nos cenários de cada território. Pode-se afirmar que a singularidade e a diversidade dos cenários de pobreza do Maranhão contêm quatro aspectos fundamentais que estão entrelaçados e constituem meios indispensáveis ao processo de busca de alternativas para a superação da pobreza rural: a dotação de recursos naturais e de condições de acesso e uso da terra; a cultura e os fatores étnicos; os níveis de organização social e política dos territórios; e as alternativas de diversificação e integração das atividades produtivas e a inserção nos mercados.

A contenção da pobreza é determinada pela relativa estabilidade da economia de subsistência, garantida por abundantes recursos da terra e da água. Mas observam-se dificuldades estruturais para o alcance da sustentabilidade dessa economia e de sua evolução devido aos meios de acesso a terra e a outros fatores de produção. Diferentes formas de acesso a terra, a exemplo dos assentamentos da reforma agrária ou o arrendamento de terras ao Estado, estão vinculadas a processos de mudança cultural, organização social e mudança produtiva.

Existem aspectos destacáveis no processo de mudança cultural associados à luta pela terra. As migrações (periódicas e permanentes) de grupos populacionais sem-terra ou a procura de subsistência constituem um dos fatores de mudança da formação sócio-econômica da sociedade rural maranhense e da matriz étnico-cultural, com predominância afrodescendente⁸². É no contexto de exclusão e de luta pela terra que ocorre a mistura cultural entre negros e brancos, quando se é possível

81 Instituto de pesquisa Econômica Aplicada. 2002. *Estudo das desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. <www.ipea.gov.br/temasespeciais>

82 Durante o trabalho de campo, foi identificada a população assentada procedente do Ceará e Piauí.

identificar certos padrões de mudança reforçados nos três níveis dos movimentos rurais: movimentos federais interestaduais, movimentos estaduais e organizações de base. É o caso do Município de Lago do Junco, onde o padrão de organização social reflete características de um novo modelo de autogestão do desenvolvimento local, com sensibilidade ambiental e raio de influência que abrange a região do Meio Mearim.

As comunidades em que predomina a população afrodescendente têm problemas diferenciados quanto ao acesso e ao uso da terra devido a aspectos relativos ao regime fundiário e a aspectos culturais e de concepção sobre o uso da mesma. Nesse sentido, existem diferenças entre as populações afrodescendentes, quilombolas, e as populações de trabalhadores e trabalhadoras rurais negras, não quilombolas. As comunidades indígenas apresentam uma problemática particular de dependência do Estado anteriormente explicitado, além de se encontrarem restringidas às possibilidades viabilizadas dentro das aldeias.

Além das restrições inerentes ao acesso a terra, existem os gargalos estruturais quanto ao acesso e manejo dos ativos produtivos, em especial, o crédito, a tecnologia e a educação formal. O crédito destaca-se pelo *baixo acesso das mulheres trabalhadoras rurais*, incluindo as sindicalizadas. Sobre o acesso à tecnologia, a maior parte das populações pobres realiza atividades produtivas com técnicas artesanais, que lhes permitem oportunidades de obter renda, mas mediante riscos à integridade física, é o caso da persistência das mulheres rurais em usar tecnologia rudimentar para a quebra do coco babaçu.

Diante desses problemas, é evidente que os investimentos focalizados no combate à pobreza serão insuficientes. Além disso, os incentivos aos investimentos privados, sob a lógica do desenvolvimento de setores econômicos de ponta, não favorecem a grande massa de populações pobres de forma endêmica, pois não promovem benefícios claros e nem mudam a realidade cotidiana da pobreza.

As capacidades de qualquer população, quando não desenvolvidas, convertem-se, cedo ou tarde, em pobreza, o que gera a exclusão de parte da sociedade em relação às possibilidades básicas de se ter uma vida digna para, depois, se converter em fator que debilita sistemas mais amplos.

Em termos de políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento e combate à pobreza, é preciso entender que cada país deve definir estratégias que permitam maximizar os resultados, atendendo à diversidade e às necessidades de integração territorial, o que implica

escalas sub-regionais, microrregionais e locais. Em referência ao Brasil, Tânia Bacelar aponta:

“Políticas nacionais sensatas que permitam o desenvolvimento regional e rural têm uma função essencial no Brasil contemporâneo. Como já se destacou, não parece aconselhável atuar apenas no âmbito macrorregional. Parece também adequado operar a partir do âmbito sub-regional. É fundamental envolver a sociedade como protagonista, atitude que só é possível quando se opera também em uma escala menor. (...) Um desenvolvimento desse tipo implica retomar *ao território das identidades e de suas demandas*, partindo do local ao nacional, transformando os atores dos territórios em protagonistas do desenvolvimento, e não apenas fixando os olhos no território da institucionalidade oficial. Além disso, convém articular e coordenar esse movimento, para o que a escala nacional é insubstituível”⁸³.

É preciso enfrentar diferentes escalas de operação de estratégias e sua articulação, em termos dos grandes problemas e desafios nacionais. Existe também a necessidade de se romper com o imaginário resultante de quadros estáticos dos países em relação à distribuição dos desequilíbrios. Como Bacelar⁸⁴ enfatiza, a pobreza do Brasil não se concentra apenas no Nordeste, e não é correto reproduzir o imaginário social que aponta a Região Nordeste como “o problema nacional”, enquanto estados como São Paulo ou Rio Grande do Sul aparecem como não afetados quando, na realidade, os problemas estão em todas as regiões, inclusive nas de alta renda.

O acima exposto indica a necessidade de renovar a concepção sobre o modo de enfrentar os desequilíbrios e como aproveitar os potenciais da ruralidade nos países. Os habitantes dos bolsões de pobreza e miséria, a cada dia, levantam-se também com projetos e esperanças, constroem organizações e delas participam. Mesmo que não se destaquem pelo que consomem, trabalham todos os dias para produzir o sustento em locais que aparentemente nada tem. Essa força social está muito distante da imagem estereotipada da miséria com que, freqüentemente, olha-se para os pobres.

83 Bacelar, Tânia. 2003. *Território, desenvolvimento rural e regional*. In: Território, desenvolvimento rural e democracia. Anais do I Foro Internacional. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Fortaleza, Ceará, Brasil. p. 43-44.

84 *Ibidem*.

2.2. Movimentos Rurais e Desenvolvimento Territorial⁸⁵

O trabalho do IICA no Maranhão com as comunidades afrodescendentes (quilombolas), indígenas, pescadores e trabalhadoras rurais agroextrativistas evidenciou uma necessária mediação social, adequada às características do tecido social, para promover o fortalecimento dessas comunidades como atores sociais para o desenvolvimento territorial. Para dimensionar a tarefa, foi necessário entender a maneira como ocorrem as relações culturais, a exclusão sócio-econômica e a subalternidade em cada uma dessas populações. Em relação à subalternidade, foram observadas significativas diferenças nas condições vividas.

As relações de dependência das populações indígenas frente à tutela do Estado caracterizam um cenário histórico e qualitativo bastante diferente da força organizativa das mulheres trabalhadoras rurais quebradeiras de coco. Essas mulheres propõem uma estratégia de reforço ao potencial de sustentabilidade e equidade dessa força social.

2.2.1. Base econômica e ambiental dos movimentos rurais

*Derrubar uma palmeira de babaçu
é derrubar uma mãe de família.*

Antônia (Tonha), trabalhadora rural quebradeira de coco babaçu⁸⁶.

Antônia é uma mulher adulta que vive na área rural do Município Lago do Junco, região do Médio Mearim, Estado do Maranhão. Essa região caracteriza-se pela abundância e preservação da palmeira do babaçu. Além disso, Lago do Junco é um vibrante coração de onde saem movimentos e organizações rurais, baseados, principalmente, nas diversas atividades ligadas ao agroextrativismo e à agricultura. As mulheres desse

⁸⁵ Este capítulo foi baseado na consulta em trabalhos acadêmicos e institucionais nas áreas de influência do babaçu e sobre movimentos rurais no Estado do Maranhão, com ênfase nos movimentos das mulheres quebradeiras de coco babaçu. Recorreu-se ainda a dados primários in situ, via conversações e entrevistas com líderes rurais e organizações não governamentais. Destacam-se as informações dadas pelos coordenadores pedagógicos e pelas mulheres líderes rurais que participaram do V Curso; a entrevista da líder do MIQCB do Município Lago do Junco, Maria Alaidis, e a entrevista realizada com funcionários da Assema. Sobre as fontes primárias, ver referências completas nos anexos.

⁸⁶ Teixeira Lago, Maria Regina. 2002. *Babaçu Livre e roças orgânicas: a luta das quebradeiras de coco babaçu do Maranhão em defesa dos babaçuais e em busca de formas alternativas de gestão dos recursos naturais*. Curso de mestrado em agriculturas familiares e desenvolvimento sustentável. Belém, Brasil: Universidade Federal do Pará.

município são conhecidas protagonistas na luta para forjar seus destinos. No processo de extraírem cada pequeno coco das amêndoas do babaçu junto de suas famílias, é que foram inventando alternativas para o presente e o futuro.

É relativamente recente o reconhecimento social sobre o aporte e o trabalho das mulheres quebradeiras de coco. A extração artesanal do coco babaçu é anterior à dominação europeia e constitui prática autóctone das populações indígenas do Nordeste brasileiro. A quebradeira de coco é portadora de conhecimentos historicamente acumulados sobre as propriedades do babaçu, mas, de acordo com José Costa Ayres⁸⁷, essa é uma tradição das populações indígenas que passaram tal conhecimento aos portugueses conquistadores da região no século XVII. As exportações significativas, a partir do início do século XX, são observadas como atividades vinculadas ao mercado internacional.

Realizada por mulheres, a extração do coco babaçu, durante muito tempo, foi considerada atividade secundária ou complementar aos outros rendimentos familiares. Mas o caráter tradicional, com forte base cultural, levou à consolidação do movimento de mulheres trabalhadoras rurais quebradeiras de coco. A partir de 1980, mesmo com diferenças internas, conseguiu a promulgação de leis para a preservação da palmeira do babaçu, e tem contribuído para a consolidação de uma agroindústria para os pequenos produtores. Esses elementos evidenciam a existência de um capital social com significados e valores culturais de enorme potencial para o desenvolvimento sustentável.

As palavras pronunciadas pela Sr^a. Antônia, na epígrafe deste item, expressam valores que podem ser encontrados em outras regiões e comunidades onde existem quebradeiras de coco. Entretanto, observam-se diferenças entre estas e as trabalhadoras rurais extrativistas. O corte de uma palmeira, para algumas, significa dissociá-las de suas identidades subjetivas, como mãe e como trabalhadora, em relação ao recurso da terra que lhes dá sustento. Para outras, mesmo não sendo desejável, o corte da palmeira pode servir para a utilização da terra em uma atividade agrícola que garanta a subsistência e o bem-estar familiar. Por outro lado, existem elementos comuns a todas essas trabalhadoras – as condições de vida marcadas pela pobreza e a desigualdade, a base produtiva e ambiental,

87 Costa Ayres, José. 2004. *A economia do babaçu no Maranhão: gênese, crise e novas perspectivas de desenvolvimento*. Trabalho de discussão da análise regional: Indústria do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC. En línea: <http://www.cibergeo.org/agbncional/VICBG-2004/Eixo1/E1_054.htm>.

que se transformam mediante o trabalho artesanal, e a base organizativa, que é vivida, ao mesmo tempo, com orgulho da identidade assumida como necessidade para subsistir e como uma das poucas possibilidades de mudança.

Sobre o potencial desse novo sentido organizativo, Cristina Buarque destaca⁸⁸:

“O aspecto mais significativo da dimensão de gênero no âmbito rural brasileiro é a existência de organizações de trabalhadoras rurais e a visibilidade que elas estão conseguindo dar às suas demandas – aspectos ausentes até a década de 1980. Por isso, o reconhecimento, por parte do poder Executivo da existência desse sujeito político feminino com capacidade para transformar as condições das mulheres é indispensável ao pensamento formulador de políticas públicas e sobre desenvolvimento no âmbito rural”.

É mais evidente a importância do reconhecimento quando se aprofundam nas bases ambiental e econômica da sustentabilidade que nortearam a construção desses movimentos sociais nos territórios.



88 Buarque, Cristina. 2004. Visão de gênero no mundo rural brasileiro contemporâneo. Caderno Técnico nº. 31. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, versão em espanhol, São José, Costa Rica, p. 14.

As mulheres quebradeiras de coco babaçu vivem em áreas com alta concentração de terra e baixos níveis de rendimentos. Nas terras, palmeiras em abundância, abrangendo a extensão de 18 milhões de hectares ao longo da região Nordeste do Brasil. Cerca de 10,3 milhões de hectares estão na Amazônia Oriental, Estado do Maranhão⁸⁹.

Há, atualmente, cerca de 350.000 famílias⁹⁰ que sobrevivem da extração do coco babaçu, nas regiões do Pará, Tocantins, Piauí e Maranhão. Em função disso, a extinção dessa palmeira endógena no Brasil converte-se em ameaça para a sobrevivência da economia familiar.

Esse é o principal fator para o surgimento do Movimento Interestadual de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), cuja história está relatada de maneira sintética nos itens seguintes.

Apesar da extensa área ocupada pela palmeira do babaçu, a produção do coco é determinada, principalmente, pela fertilidade do solo e pela densidade do plantio. Assim, a produção nas áreas com solos menos férteis e com maiores densidades de plantas caracteriza-se por frutos menores e de pior qualidade. A região maranhense com maior produção de nozes por palmeira é a Mearim⁹¹. A região conta ainda com grande desenvolvimento organizativo das mulheres quebradeiras de coco, e com forte presença dos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais.

Para as famílias das mulheres quebradeiras de coco, a atividade extrativista do babaçu tem importância social e econômica⁹². Mesmo que a quebra do fruto não produza grandes rendimentos, ela constitui fator de equilíbrio para o bem-estar familiar. Para as populações pobres, especialmente as mulheres, a extração dessa noz é uma das poucas alternativas para conseguir alguns rendimentos e melhorar suas condições de vida, devido à escassez de mercados e aos altos custos de transação, inerentes à comercialização da produção agrícola⁹³.

A coleta do coco inicia-se no mês de setembro, quando eles começam a cair das palmeiras. As mulheres ficam atentas para não desperdiçar nenhum dos frutos caídos, e também para fazer o melhor aproveitamento

89 Almeida de, Alfredo W. B. 1995. *Quebradeiras de coco babaçu: identidade e mobilização*. São Luís, Brasil: III Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, p. 18.

90 War on Want. *The babaçu breakers of Brazil*. In: <<http://www.waronwant.org/?lid=4199>>.

91 Ibidem. p. 62.

92 Nesse aspecto, difiro da posição de Lamartin, que considera a quebra artesanal do coco como atividade de baixa produtividade e geração de rendas que não fazem diferença na superação da pobreza, mas permite melhorar a qualidade de vida familiar. Ver Lamartin, Manuel. *Zoneamento geoambiental do Estado do Maranhão*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Coordenação. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. Salvador, 1997.

93 Lamartin, Manuel. *Zoneamento geoambiental do Estado do Maranhão*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Coordenação. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. Salvador, 1997. p. 17.

do coco. Durante a época de queda dos cocos, mobiliza-se o maior número de pessoas na unidade familiar. As mulheres voltam à agricultura quando a coleta diminui. Esse período inicia-se com o inverno, entre janeiro e março, quando as chuvas costumam ser mais fortes.

As jornadas de trabalho são intensas durante a coleta de coco. Entre as atividades desenvolvidas estão a quebra ou extração do coco e, muitas vezes, o cultivo da mandioca para produção e reserva da farinha, a ser consumida durante fases de escassez de alimentos.

As famílias fazem uso comum do solo e das palmeiras. Os frutos que caem são amontoados pelas mulheres e, depois, coletados em cestos de folha de palma chamados *cotos*. A seguir, os meninos os recolhem em uma espécie de cesto grande, chamado *jacar*, amarrado a um animal (égua, jumento ou cavalo).

O acesso às palmeiras é comunal, mas, de acordo com a capacidade de trabalho familiar, cada família obtém a quantidade necessária de cocos para suprir suas necessidades. Nesse ponto, é importante enfatizar o duplo trabalho das mulheres quebradeiras como símbolo da autodeterminação, como grupo cultural, social e político.

As condições produtivas configuram certa flexibilidade na divisão do trabalho familiar conforme a época e o território. A extração do coco babaçu tem sido considerada uma atividade alternativa à agricultura, na qual as mulheres têm um papel preponderante. Os homens quase sempre são pequenos produtores de subsistência ou trabalhadores agrícolas; e alguns conseguem emprego temporário nas indústrias da região. A participação dos filhos e filhas menores na atividade foi defendida pelo MIQCB não como trabalho infantil em sentido estrito, mas como uma forma cultural de passar a tradição aos meninos e meninas.

As mulheres têm se caracterizado também por continuar a tradição de diversificar a produção de produtos a partir do babaçu.



É possível criar uma série de subprodutos a partir das amêndoas extraídas do coco babaçu, a exemplo do azeite, da glicerina e do sabão. Com azeite, produz-se a margarina e o bolo. As folhas das palmeiras constituem matéria-prima para a confecção de cestos, abanos, peneiras e armaduras para as casas (cercas, janelas, portas, etc.). Fermenta-se o palmito obtido no interior do caule para o preparo de licor. As amêndoas verdes geram leite com propriedades nutritivas, o que substitui o leite de vaca ou é utilizado no preparo de alimentos, como peixe ou milho. A casca do coco pode ser utilizada como carvão orgânico ou como cobertura da terra para repelir insetos⁹⁴.

Tantas propriedades fizeram dessa palmeira uma espécie de grande importância na primeira metade do século XX, quando a indústria do algodão deixou de oferecer as oportunidades comerciais no mercado internacional⁹⁵. A ausência de visão estratégica sobre a importância de diversificar o uso dos recursos para o desenvolvimento, o insuficiente investimento em obras básicas de infra-estrutura e serviços, a insistência do modelo tradicional agroexportador de matérias primas, os interesses econômicos dos grandes proprietários de terra e o limitado crescimento de modelos agroindustriais para catalizar o potencial dos pequenos produtores inibiram o desenvolvimento de verdadeiros complexos produtivos para explorar as vantagens comparativas dos recursos naturais de forma sustentável.

Durante o século XX, a economia do babaçu sofreu várias transições e foi fortemente afetada pelas políticas econômicas e de contenção social, estaduais e federais.

2.2.2. Vulnerabilidade e crises na indústria do babaçu

Entre 1911 e 1913, quando o algodão e a cana-de-açúcar perderam importância como produtos de exportação, a indústria do Maranhão

⁹⁴ *Babaçu*. In linha: <<http://www.bibvirt.futuro.usp.br/especiais/frutasnobrasil/babacu.html>>.

⁹⁵ Durante os séculos XVIII e XIX, explorou-se a indústria algodoeira, favorecida primordialmente pelo sistema escravista e o bem-sucedido modelo exportador. Em paralelo, foram surgindo a indústria têxtil e a pecuária em toda área do Itapecuru e do Baixo Mearim. No final do século XIX, a Região Amazônica iniciou atividades extrativistas, como a do látex de borracha, diante da crise do sistema agroexportador de monocultura. Após a abolição da escravatura, em 13 de maio de 1888, a economia colonial não conseguiu se manter com os encargos do pagamento da força de trabalho. A indústria do açúcar alcançou o auge em 1882 por dois motivos básicos: estímulo pelos benefícios da modernização e por não requerer grandes quantidades de mão-de-obra. Entretanto, entrou em queda devido aos altos endividamentos contraídos. No momento que esses sistemas produtivos começaram a declinar, o babaçu e o arroz tornaram-se as principais mercadorias a serem exploradas na região.

começou a explorar a possibilidade de aproveitamento comercial da amêndoa do babaçu.

Nessas fases conjunturais da economia colonial, aproveitou-se a mão-de-obra das unidades familiares, de pequenos produtores, disponível nas fazendas. Apesar do pouco reconhecimento, as mulheres e os meninos constituíam força de trabalho muito importante. Muitas das unidades familiares já estavam integradas às economias locais via extração do babaçu, o que se alternava com o cultivo de arroz e mandioca.

Destaque para o aumento das exportações de azeite de babaçu para os Estados Unidos durante o período entre as grandes guerras mundiais, devido à queda da produção americana de azeites vegetais no período. A baixa produção americana resultou em altas divisas para os estados do Maranhão e Piauí.

O rápido aumento dos preços da amêndoa incentivou os fazendeiros a apostar e a investir na indústria do babaçu. Processo que lhes rendeu grande quantidade de dinheiro, enquanto as famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais eram mantidas sob rigoroso regime de pagamento de quotas pelo direito de usar a terra.

A depressão econômica de 1929 levou à queda dos preços de todos os produtos agrícolas e das matérias-primas, afetando todos que dependiam da exportação para os grandes países industrializados. Muitas das empresas estrangeiras instaladas no Maranhão, provenientes da França, Bélgica, Estados Unidos e Noruega, começaram a quebrar e a sair do país.

A partir de então, emerge a tendência da indústria do babaçu para uma economia estacionária, com períodos de alta de preços por tonelada exportada e fases de queda do preço, gerando a bancarrota de numerosas empresas, além de causar graves conflitos sociais.

Não há registro de muitos documentos, entre os anos de 1911 e 1935, que comprovem alguma intervenção direta do Estado na indústria do babaçu. Ao contrário, existe um grande número de documentos referidos à diminuição das quotas de taxaço para máquinas, o que caracteriza benefícios para esse setor.

Após 1935, o Estado Federal começou a definir ações concretas para esse setor ao adotar os critérios comerciais de políticas internacionais. Havia restrição ao acesso dos babaçuais para alguns mercados, por isso os aparelhos estaduais começaram a intervir com medidas para favorecer a circulação e comercialização das matérias-primas. Houve uma tentativa para melhorar as condições de vida dos trabalhadores, mas não foi possível

amortecer as fortes relações de coerção sofridas pelos pequenos produtores, entre eles, as quebradeiras de coco babaçu.

Quando a ditadura do Estado Novo chegou ao poder (1937-1945), prescreveu medidas que ofereciam diversas vantagens às empresas de extração de azeite e outros subprodutos do babaçu que fossem se instalar na região, a exemplo da isenção de impostos de renda e de exportação e da concessão de terras públicas cobertas com palmeiras.

Em 1952, o Conselho Nacional de Economia avaliou que a economia do babaçu era uma atividade insuficientemente organizada, e alegou que as formas de extração da matéria-prima não satisfaziam as necessidades das indústrias. Supôs, então, ser esta a razão das indústrias não conseguirem saída para a demanda da amêndoa e de seus subprodutos.

As indústrias deixaram de investir para agregar algum tipo de valor à amêndoa. Ficaram a depender apenas da apropriação do excedente de matéria-prima gerado pela exploração da força de trabalho.

A partir de 1950, começaram também os movimentos migratórios interestaduais, sobretudo para a margem esquerda do rio Itapecuru e para os vales do Mearim, Tocantins e Turi. As famílias migrantes procuravam terras desocupadas para assentar-se e iniciar economias agrícolas básicas, o que favoreceu a expansão da indústria agrícola e do agroextrativismo.

Em 1957, o Instituto Nacional de Economia do Brasil (Ineb) criou o Grupo de Estudos do Babaçu com o propósito de ampliar as medidas de contingência para assegurar sobrevivência à indústria. Novamente os estudos concluíram que o problema era causado pela força de trabalho instável, que não conseguia colher nem metade da matéria-prima produzida pelas palmeiras. Apontaram, também, que o sistema primitivo de coleta de cocos estava a cargo de comunidades nômades, que não conseguiam assentar, nem, posteriormente, ocupar-se em alguma atividade econômica. Nenhum dos estudos faz referência às relações diretas entre produtores e fazendeiros, onde havia diversas formas de exploração da força de trabalho.

De acordo com Almeida⁹⁶, esse discurso funcionou como ferramenta para subvalorizar a atividade extrativista e para qualificá-la como pequena indústria doméstica que não merecia maior respaldo governamental. Ao mesmo tempo, consolidavam-se as relações de subordinação trabalhista e, às vezes, a apropriação ilegal de terras públicas. A crescente concentração,

96 Almeida de, Alfredo W. B. 1995. *Quebradeiras de coco babaçu: identidade e mobilização*. São Luís, Brasil: III Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, p. 22.

em poucas mãos, de extensões de terras com palmeiras é justificada como a única opção para melhorar a qualidade do produto.

Fica evidente que as mulheres quebradeiras de coco, ao serem encarregadas das tarefas de extração do coco babaçu, tornam-se intrinsecamente vinculadas às conseqüências que resultaram desse discurso – a insegurança social e econômica das famílias no Maranhão.

O modelo agroexportador de matérias-primas que reconhece apenas a grande empresa como o setor encarregado do progresso tem tido no estado uma resposta histórica muito conservadora em termos de possibilidades e de necessidades de diversificação econômica. Não há visão estratégica de futuro que incorpore o entendimento sobre as possibilidades e oportunidades de inserção sócio-econômica para os diferentes segmentos populacionais, nem que vislumbre a necessidade de investimento social de forma a aumentar o nível de produtividade do trabalho do pequeno produtor em modelos alternativos à indústria de escala maior.

Foram realizados estudos geográficos entre as décadas de 1950 e 1960 que identificaram desequilíbrios derivados da forma de exploração agrária no estado, onde alguns fazendeiros – chefes políticos e grileiros – foram criando latifúndios e apropriando-se da terra de forma ilegal⁹⁷. Procedimento que gerou conflitos sociais com os camponeses, que, às vezes, chegaram a ser desalojados à força das terras públicas.

As mulheres também foram afetadas com essas medidas, da mesma forma que os pequenos produtores. Devido ao trabalho de coleta do coco babaçu, elas foram submetidas a diversas agressões físicas e verbais por parte dos que se fizeram donos das terras, algumas, palco das atividades comunais.

Durante o período 1960-1970, surge o desinteresse dos grupos econômicos pela indústria do azeite de babaçu, justificado pelos baixos preços de compra, pela concorrência das grandes plantações asiáticas e pela irregularidade da matéria prima, além da difícil mecanização da indústria e do desconhecimento sobre o reflorestamento da palmeira. Mesmo assim, o acesso às palmeiras tornou-se cada vez mais restrito, pois, desde 1950, somou-se o empenho dos fazendeiros na derrubada das palmeiras para plantar espécies florestais exógenas com o discurso sobre a inoperância da força de trabalho que extraía os cocos.

⁹⁷ Os *grileiros* são pessoas que se apropriam de terras públicas de forma ilegal para registrá-las e, depois, vendê-las ou alugá-las.

Em 1962, as autoridades comerciais do estado de Maranhão preocuparam-se com a desvalorização do preço do azeite de babaçu por ele resultar em desfavoráveis condições de exportação em relação à competição dos azeites de palmas africanas, com menores preços no mercado internacional, o que resultou na destruição de extensos hectares de babaçuais, substituídos por grandes projetos agroindustriais de celulose ou de cana-de-açúcar.

Diante da forte quebra dos setores envolvidos com a extração da amêndoa, surgiu a pretensão de se investir novamente na região. O propósito era investir em uma atividade substituta que desse lucro similar e que permitisse aos fazendeiros aproveitar as extensas áreas rurais: a pecuária extensiva.

Foram destruídas muitas áreas de babaçuais para serem convertidas em pastagens para o gado, o que implicou conseqüências graves para os pequenos produtores agrícolas e para as mulheres extrativistas. A concentração das terras foi intensificada durante 1960-1970, enquanto os *grileiros* convertiam-se nos mais importantes instrumentos dos latifúndios, adquirindo mais terras⁹⁸.

O processo de permanente expulsão dos camponeses de suas terras provocou a migração de grandes grupos de trabalhadores para as cidades próximas, gerando explosões demográficas em muitos dos municípios centrais do Estado do Maranhão. Os que decidiram permanecer nas terras enfrentaram lutas árduas com os fazendeiros, e o resultado foi a morte de muitos camponeses.

A utilização de terras “privadas”, ou a coleta do coco babaçu nessas terras, implicava pagamento em espécie ou a obrigação de vender grande parte da produção – por preços arbitrários – ao “dono” ou, pelo menos, a algum de seus encarregados. Os depoimentos de Maria Fátima Pereira Souza e Maria Alaidis⁹⁹, líderes trabalhadoras rurais no atual Município de Lago do Junco, confirmam que, nos assentamentos onde viviam, dentro das grandes fazendas, até a década de 1980, as mulheres quebradeiras de coco trocavam entre 12 e 14 quilos de amêndoa de coco babaçu por uma libra

98 No momento, segundo García Araújo, pode-se falar de *grilagem* como um problema estrutural, não apenas no Maranhão, mas em todo o Brasil. No Maranhão, é assumido oficialmente como um meio para falsificar títulos de terras, para colocá-las nas mãos de grandes proprietários, inclusive com a participação de influentes figuras políticas. Remete-se a: García Araújo, Maria Cristina. 2003. *Estrutura fundiária do Estado do Maranhão: processo de ocupação de terras e migração para a zona urbana*. Capítulo XVI. In: Revista “Nova Atenas”. Revista Digital do Departamento Acadêmico de Ciências da Saúde, (6), 1. Maranhão, Brasil: Janeiro-Junho. In: línea: www.cefet-ma.br.

99 Comunicação pessoal com Maria Fátima, que foi aluna do VCPDLS. Entrevista com Maria Alaidis, realizada em 28 de maio de 2004, no Município de Lago do Junco, Maranhão.

de arroz. Além da troca desproporcional, o dono da terra ou o administrador encarregado só as pagavam em espécie. Algumas dessas práticas ainda persistem, mesmo com a promulgação da Lei do Babaçu Livre.

Outras mulheres e camponeses se endividaram e ficaram subordinados aos fazendeiros por causa da dívida de créditos ou do aluguel dos armazéns, ainda que tivessem autonomia suficiente para extrair a matéria-prima. A exploração a que os pequenos produtores foram submetidos, e os vexames e as ameaças que as mulheres quebradeiras de coco receberam foram elementos que incentivaram a violência como meio de luta pela terra¹⁰⁰.

José Costa Ayres¹⁰¹ comparou a distribuição agrária no Estado de Maranhão aos sistemas econômicos feudais e escravistas, devido à grande massa de produtores que não possuem terras e que devem pagar aluguel, o que alimenta a pobreza e o domínio dos fazendeiros.

Castro e Abreu¹⁰² concordam que é a estrutura rural maranhense – com características semifeudais em que os fazendeiros controlam o sistema produtivo e os serviços associados (vias de comunicação, força de trabalho e terras) – que estabelece a diferença em relação ao sul do Brasil. Isso implica a predominância da monocultura agrícola, minimizando as possibilidades de diversificação econômica e aumentando a proporção de pessoas que vivem nos padrões da economia de subsistência.

Conforme Almeida¹⁰³, em 1980, a *modernização conservadora* já havia sido consolidada, com a manutenção da estrutura latifundiária, assegurada por estreita associação entre os grandes proprietários de terra e os industriais. Trata-se de uma modernização autoritária, que prevaleceu a partir dos anos 1950 e que resultou em um modelo de imobilização trabalhista devido à incorporação de inovações tecnológicas ao processamento da amêndoa e por causa do endividamento contínuo dos que aproveitavam pequenas parcelas dos latifúndios.

Muitas das ações que alimentaram esse modelo partiram do apoio incondicional de diversos governos estaduais e federais que, de certa

100 Ibid.

101 Costa Ayres, José J. 2004. *A economia do babaçu no Maranhão: gênese, crise e novas perspectivas de desenvolvimento*. Trabalho de discussão do Curso Análise Regional: Indústria, Programa de Pós-Graduação em geografia da UFSC. In: línea: <http://www.cibergeo.org/agbnacional/VICBG-2004/Eixo1/E1_054.htm>.

102 Castro, Maria Alexandrina R.; Abreu Ramos, Naires de Jesus. 2002. *A economia maranhense na primeira metade do século XX*. Capítulo XIV. In: Revista "Nova Atenas". Revista Digital do Departamento Acadêmico de Ciências da Saúde, (3), 1. Maranhão, Brasil: Janeiro-Junho. In: línea: <<http://www.cefet-ma.br>, p. 167>.

103 Almeida de, Alfredo W. B. 1995. *Quebradeiras de coco babaçu: identidade e mobilização*. São Luís, Brasil: III Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, p. 28.

forma, ditaram medidas de apoio à implantação das grandes indústrias.

Bidaseca¹⁰⁴ aponta diversas conseqüências que resultam da implementação da modernização conservadora e autoritária: a falta de uma efetiva reforma agrária; a concentração em poucas mãos da terra e do poder político; os privilégios dados à agricultura produtivista, que resultam na extinção da pequena produção agrícola; a expropriação violenta das terras; a intensa migração camponesa para as cidades; o surgimento de milhões de famílias “sem terra”; a violência dos conflitos agrários; as novas formas de escravidão agrária; e a degradação ambiental, entre outras.

Os aspectos acima explicitados e os argumentos sobre a baixa produtividade ou a chamada “inoperância” da força de trabalho evidenciam relações de profunda desigualdade econômica e social e falta de visão estratégica sobre a necessidade de mudança no modelo de desenvolvimento em nível estadual.

2.2.3. Ressurgimento da economia do babaçu na última década

O Plano Nacional de Reforma Agrária entre 1985 e 1989 resultou numa mudança de rumo após a desapropriação de algumas terras. Parte das áreas com babaçuais foi preservada com o propósito de deixá-las para a livre coleta do coco, sobretudo no Vale do Mearim, local com significativos empreendimentos agroindustriais e de responsabilidade de associações locais.

Essas ações são respostas ao resultado do Censo Agropecuário de 1985. O resultado do censo demonstrou que a maioria dos conflitos sociais associava-se à apropriação ilegal de terras e às injustas cobranças do uso da terra para produção agrícola, fatos que afetavam profundamente o trabalho extrativista das mulheres. Por sua vez, essas se sentiam privadas de fazer a coleta de coco em terras que eram públicas.

Além disso, os preços subiram durante a safra de 1999, em comparação com o ano de 1998, nos estados do Maranhão, do Piauí e de Tocantins, contrariando os prognósticos de economistas e planejadores que estimavam a morte paulatina da economia do babaçu.

104 Bidaseca, Karina. 2001. *Um estudo comparativo sobre as lutas das mulheres rurais na Argentina e Brasil, a partir da perspectiva de gênero*. Primeiras Jornadas de Jovens Investigadores, IIGG. Buenos Aires, Argentina: Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Buenos Aires. In: *línea*: <<http://www.iade.org.ar/iade/Dossiers/movi/articulos/mujeres.html>>.

A atividade do babaçu manteve-se mais estável, e segue tendo importante reconhecimento, o que explica o maior número de famílias dedicadas ao extrativismo do coco babaçu como alternativa bem-sucedida de produção no seio da economia doméstica.

Segundo Almeida¹⁰⁵, pode-se considerar a possibilidade de migração de unidades familiares da cidade para o campo, tendo em vista a reintegração das famílias à atividade extrativista – o que favorece, ao mesmo tempo, o cuidado com as palmeiras e sua preservação, além da luta pelo uso comunitária das mesmas.

O IBGE¹⁰⁶ não tem conseguido levantar o número exato dos trabalhadores dedicados ao extrativismo. Os registros do Maranhão apontam, aproximadamente, 136.600 pessoas dedicadas apenas ao extrativismo do babaçu, enquanto a força de trabalho feminina, maior parte dedicada a essa atividade – a responsável e os membros da família não remunerados – chega ao número de **407.343 mulheres**. Ao se excluir as mulheres que trabalham em áreas onde há pouca concorrência dos babaçuais, chega-se a **245.300 mulheres**. Esses números desconsideram outras mulheres que fazem trabalho temporário nas lavouras e em outras etapas do processo produtivo do babaçu, a exemplo da exploração do carvão vegetal, que abrange 304.642 mulheres¹⁰⁷.



Fonte: <<http://www.waronwant.org/?lid=4199>>.

105 Almeida de, Alfredo W. B. 2000. *Preços e possibilidades: a organização das quebradeiras de coco babaçu face à segmentação dos mercados*. In: MIQCB. Economia do babaçu: levantamento preliminar de dados. São Luís, Maranhão: MIQCB, p. 31.

106 Instituto Brasileiro de Geografia e Economia. <<http://www.ibge.gov.br/>>.

107 Mesquita de, Benjamin A. 2000. *As relações de produção e o extrativismo do babaçu nos estados do Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins*. In: MIQCB, Economia do babaçu: levantamento preliminar de dados. São Luís, Maranhão: MIQCB, p. 87.

O desencadeamento dessas iniciativas vem conseguindo estabilidade à proporção que se agrega valor via manejo de matérias-primas com técnicas artesanais e orgânicas, o que leva, ainda, a mudanças favoráveis.

A agenda científica também começou a se interessar por variedades endógenas de babaçu (do Brasil), tanto que elas vêm sendo selecionadas pelos especialistas para recompor os bosques. Contudo, essas propostas ainda não conseguem integrar as relações de produção que afetam o agroextrativismo artesanal.

No caso do carvão, as grandes empresas começaram a utilizá-lo para alimentar os fornos industriais, a exemplo das fundições de ferro. Essa prática foi recusada pelo MIQCB, ao alegar que esse tipo de manejo não faz aproveitamento integral das propriedades do coco.

Esse recente atrativo pelo aproveitamento dos subprodutos do babaçu ainda não entrou na pauta das políticas públicas de forma a favorecer os produtores da matéria-prima. Prevaecem as medidas desarticuladas que costumam beneficiar primordialmente às grandes empresas.

Apesar do crescimento do agroextrativismo baseado no esforço de pequenos produtores organizados em cadeias agroindustriais nos municípios do estado, os governos federal e estadual continuam apoiando o modelo concentrador da terra e da renda adotado desde as décadas de 1970 e 1980, quando existia uma carência de apoio financeiro e político à economia extrativista do babaçu. Também não há empenho para aprovar regulações sobre produtos competitivos, nem mesmo para o azeite da palmeira da Malásia.

Muitas das resinas (do babaçu) refinadoras de azeite começaram a ser substituídas por outros azeites vegetais, até mesmo pela soja. O aumento das quotas de importação de azeites é feito sem se levar em conta as condições reais e as possibilidades de extração da amêndoa de babaçu bem como das famílias que vivem desse sistema produtivo.

Mesmo com as dificuldades enfrentadas pela economia do babaçu, observa-se um paradoxo notável que contraria os planejadores, em que pequenas economias familiares conseguem emergir sem apoio estatal ou industrial em um universo restringido pelas políticas do mercado aberto, nos quais se supõe que esses processos produtivos não teriam estabilidade e, muito menos, algum tipo de expressão política de resistência.

2.2.4. O processamento e a comercialização do coco babaçu

No contexto da produção do babaçu, as quebradeiras são as últimas na corrente comercial, porque devem realizar o trabalho manual mais duro (coleta e quebra do coco), e porque recebem a menor quantidade dos benefícios da matéria-prima – que é de ampla utilidade.

No início da cadeia do babaçu, estão as grandes indústrias nacionais e multinacionais, ligadas diretamente ao mercado exportador. Depois, aparecem os intermediários comerciais, associados aos fazendeiros e, em seguida, os fazendeiros que fazem a intermediação local ao receberem das quebradeiras, produtoras diretas, a matéria-prima bruta.

As quebradeiras que ficam ao final do processo comercial, em geral, não possuem terras e moram nas estradas das periferias de cidades, o que implica ter de ingressar às propriedades privadas para acesso aos babaçuais, a fim de coletar a matéria-prima. Nessa condição, tornam-se mais vulneráveis aos arranjos informais que vêm sendo criados desde o início do século XX por industriais, comerciantes e fazendeiros, sem nenhum suporte legal.

O acima exposto caracteriza a desigualdade de gênero: o machado continua a ser utilizado pelas mulheres, caracterizando a metodologia artesanal da quebra do coco, e põe em risco a própria integridade física; embora haja tecnologia mais avançada para o processamento da noz. Complexas determinações estruturais dificultam os meios para superar essas desigualdades. Nesse sentido, Maria Alaidis argumenta:

“As análises disponíveis até agora, sobre a primeira máquina processadora metalúrgica de babaçu, levam à compreensão de tratar-se de uma máquina para uso familiar, com a qual uma só pessoa da família pode produzir, por semana, a mesma quantidade de coco que toda família junta consegue com a tecnologia do machado. Obviamente, as quebradeiras têm o consenso de que a máquina é interessante. Cada família teria que ter uma máquina para que cada pessoa pudesse operar e produzir o equivalente à produção de duas, três ou de até cinco mulheres, quebrando coco com machado. Assim é que aceitamos essa máquina, ao entender que não vai gerar acumulação de recurso em mãos de uma ou duas pessoas. Outra

dimensão dessa história é que esse tipo de máquina não gere conflitos entre trabalhadoras e entre quebradeiras, e que os fazendeiros não despertem interesses de privatizar as terras e disputar a máquina na perspectiva de aumentar a acumulação via atividades do coco¹⁰⁸”.

Os acidentes causados pelo uso da tecnologia tradicional de quebra do coco com machado, a exemplo do corte de dedos das quebradeiras, possibilitam visualizar que esse risco, e o rude trabalho, são preferíveis à perda da distribuição e das oportunidades que as organizações e movimentos de trabalhadores conseguiram estabelecer no Médio Mearim. *Nessa perspectiva, a mudança tecnológica não pode sacrificar o tema da equidade.* A acumulação conseguida por poucos debilita a organização e todo o sistema dos pequenos produtores. Reaviva também a possibilidade de conflitos com os grandes fazendeiros pela terra e pelo coco.

Mesmo que a maior parte da população compartilhe as carências, em termos de acesso aos serviços básicos, observam-se diferenças em relação às quebradeiras de coco quanto ao acesso a ativos, o que as leva a diferenciadas condições de trabalho e de vida. Há mulheres que conseguiram garantir o acesso à terra ao obter um título de terra durante as desapropriações feitas pelo Incra¹⁰⁹, ou por ter conseguido, de alguma forma, o título de posse. Mas existem mulheres sem-terra e quebradeiras de coco, logo, mais vulneráveis e expostas a maiores níveis de exploração.

A mulher quebradeira é trabalhadora rural, agricultora, pequena produtora, mãe e cônjuge. O reconhecimento explícito dessas condições facilitou a inserção das quebradeiras em diversos âmbitos político-econômicos. Infelizmente, o transitar em cada um desses espaços não faz esquecer os elementos fundamentais de identidade como grupo, cuja plenitude de interesses não é contemplada por outros movimentos sindicais e de trabalhadores.

Essa é a razão por que a luta pela conservação das palmeiras converte-se também na luta pelo bem-estar da unidade familiar, o que é encargo direto das mulheres. A extração do coco babaçu, ao constituir importante fonte de rendimento para a economia doméstica e ser atividade cultural assumida pelas mulheres, faz com que a luta pela liberdade de acesso à

108 Entrevista com Maria Alaidis, realizada em 28 de maio de 2004, no Município de Lago do Junco, Maranhão.

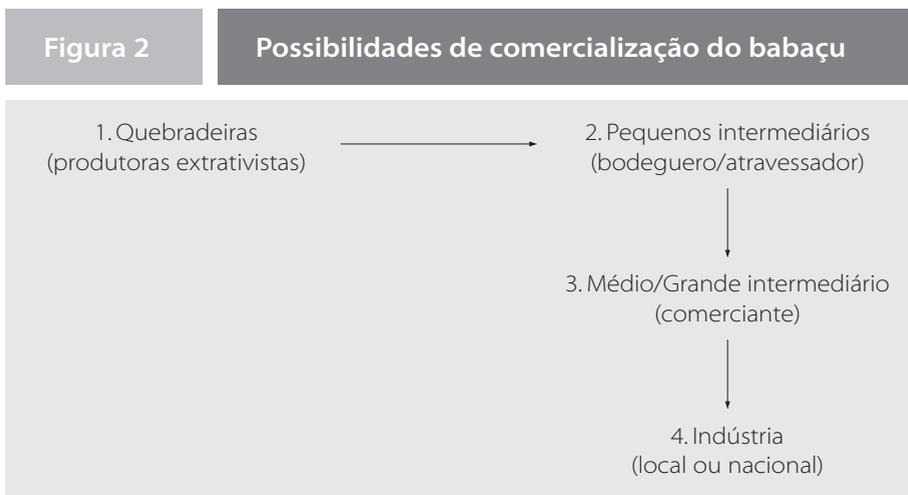
109 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, <<http://www.incra.gov.br>>.

palmeira torne-se tão relevante quanto à luta pela terra, considerando que a segurança familiar depende, muito, da agricultura de subsistência, do aproveitamento de cada palmeira e de cada coco.

Do ponto de vista político e cultural, as quebradeiras de coco não conformam um movimento monolítico. Mesmo que todas as mulheres se considerem trabalhadoras rurais, diferenciam-se em função das identidades de pertencimento aos movimentos em relação a fatores religiosos, concepção ambiental, necessidade de preservar o babaçu ou pela priorização do trabalho e da reprodução familiar em relação à preservação dos recursos naturais.

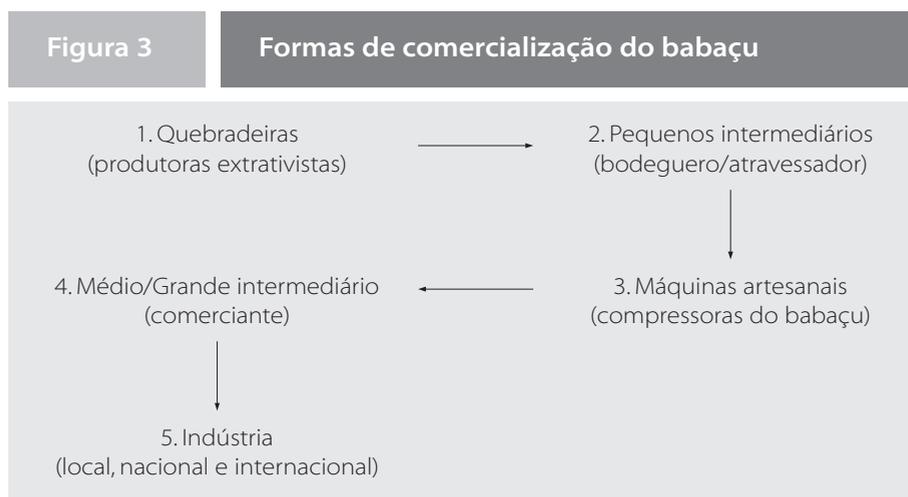
As cooperativas ou associações não têm conseguido total manejo da etapa de circulação e comercialização da amêndoa. Continuam existindo muitas disputas entre as mulheres que extraem a amêndoa e os intermediários locais que buscam negócios desfavoráveis às mulheres.

Para Mesquita¹¹⁰, há duas possibilidades de comercialização para o babaçu. A primeira refere-se à comercialização da produção que as quebradeiras fazem com diferentes agentes do capital comercial, que repassam aos credores industriais. Esse caso ilustra as quebradeiras na posição final da cadeia produtiva, conforme já discutido anteriormente. O autor apresenta esse processo no diagrama a seguir:



110 Mesquita de, Benjamin A. 2000. *As relações de produção e o extrativismo do babaçu nos estados do Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins*. In: MIQCB. *Economia do babaçu: levantamento preliminar de dados*. São Luís, Maranhão: MIQCB, p. 99.

A segunda possibilidade de comercialização é mais adequada – com exceção das comunidades em que já existe a prensa para compressão da amêndoa. As cooperativas e associações agroextrativistas entram no fluxo comercial ofertando o azeite bruto para as empresas mais bem equipadas e instaladas (muitas fora do mesmo município). As empresas refinam o azeite a ser entregue às grandes indústrias.



Esse sistema funciona com mais eficiência quando as comunidades conseguem instalar as máquinas compressoras de amêndoa – o que poucas conseguiram devido aos altos custos – sem nenhuma ajuda das autoridades governamentais ou de outros organismos de cooperação.

Mesquita¹¹¹ descreve a experiência da microrregião do Mearim, onde as associações agroindustriais conseguiram instalar o sistema de comercialização do babaçu.

2.2.5. Surgimento de modelos associativistas agroindustriais de pequenos produtores com geração de valor agregado via encadeamentos

Desde o início de 1989, existem cooperativas nas regiões do babaçu, especialmente nas terras que foram desapropriadas pelo Plano Nacional de Reforma Agrária.

¹¹¹ Ibid., p. 100-105.

Algumas dessas organizações conseguiram obter assistência técnico-administrativa para fazer a gestão mais eficiente das terras desapropriadas, a exemplo da Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (Assema).

A partir dessas cooperativas nascem as *mercearias* nos povoados, como centros de apoio à amêndoa do babaçu (possibilitando a troca por alguns componentes da cesta básica como café, açúcar, querosene, fósforos, sabão, sal, azeite e outros).

Para algumas comunidades, esses centros comerciais convertem-se em importantes unidades sociais ao oferecerem aos pequenos produtores a oportunidade de trocar seus produtos a preços justos sem a intervenção de intermediários. Os associados têm ainda a possibilidade de comprar diversos produtos a preços relativamente menores.

Simultaneamente ao avanço técnico desses empreendimentos ocorre a ampliação da capacidade política devido ao surgimento dos grupos organizados de mulheres trabalhadoras e quebradeiras de coco babaçu em diversos povoados do Nordeste brasileiro.

2.2.5.1. Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (Assema)

A Associação em Áreas de Assentamento no estado do Maranhão (Assema) teve início, há aproximadamente 15 anos, resultado da união entre sindicatos dos municípios da região do Médio Mearim¹¹². Tem por objetivo incentivar o desenvolvimento dos sistemas de cooperativas e de associações mediante assessoria técnica, jurídica, política e econômica ao sistema comercial agroextrativistas de base familiar. Abrange associações coletivas, associações de mulheres, sindicatos de trabalhadores(as) rurais e grupos informais; e oferece suporte à *Escola Família Agrícola*, parte da União Nacional de Escolas Família Agrícola do Brasil, cujo currículo é orientado à formação e uso sustentável dos recursos naturais locais sob critério do máximo aproveitamento dos recursos, para atividades agrícolas e não-agrícolas.

A Associação presta assessoria técnica permanente para cada uma das entidades, dando suporte às atividades de produção e de comercialização agroextrativistas; presta auxílio à organização de mulheres; possibilita o

112 Atualmente, a Assema tem ações em cinco municípios: Esperantinópolis, Lima Campos, São Luís Gonzaga, Lago do Junco e Pedreiras.

desenvolvimento de políticas locais e públicas; favorece a comunicação e mobiliza recursos. Oferece ainda os benefícios do convênio com o Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (Pronea)¹¹³.

Quando os grupos se integram à associação, tenta-se assegurar alguns serviços básicos aos povoados em que os sócios habitam (energia elétrica, água, escolas e projetos de formação política).

Importante elemento a considerar é a capacitação de mulheres via Programa de Organização de Mulheres, oportunidade em que se busca fortalecer todas as comunidades femininas envolvidas nos processos agroextrativistas. Este programa é apoiado e acompanhado pelo MIQCB.

Em 2003, ocorreu a abertura de outra organização, a *Embaixada do Babaçu Livre*. Sediada em São Luís do Maranhão, faz parte do Programa de Comunicação e Mobilização de Recursos da Assema. A Embaixada do Babaçu Livre tem o propósito de intensificar a aquisição dos recursos a serem investidos nos projetos em execução e empenha-se em ampliar a visibilidade do trabalho das mulheres perante as instituições que podem prestar apoio financeiro e ideológico.

2.2.5.2. A experiência das organizações locais nos municípios do Médio Mearim

Os sistemas comunais de comercialização que foram colocados nos municípios Lago do Junco e Esperantinópolis vêm servindo de exemplo para outras experiências interestaduais.

No ano de 1991, os trabalhadores desses municípios fundaram a Cooperativa de Pequenos Produtores do Lago do Junco (Coppalj) como alternativa para a comercialização de diversos produtos agrícolas, entre eles o babaçu. Após um ano de atividade, foi possível instalar a prensa de amêndoas na sede da cooperativa, que só entrou em funcionamento em 1993. Os primeiros resultados foram desfavoráveis, porque a máquina funcionava de forma precária.

Em 1995, a empresa inglesa *The Body Shop* deu, à cooperativa, apoio financeiro e crédito de confiança, o que permitiu pôr a prensa de amêndoa em plena capacidade de funcionamento. O resultado na produção foi notório: cerca de 300 toneladas de azeite ao ano, entre 1997 e 1999, sendo que 60% foram exportados e 40% foram absorvidos pelo mercado interno.

113 Entrevista com funcionários da Assema, realizada em 27 de maio de 2004.



O reforço dessa experiência habilitou a Coppalj a executar projetos na comunidade do Lago dos Rodrigues, com o intuito de melhorar as condições de comercialização e processamento do babaçu. A instalação da prensa de amêndoas e a opção pelo sistema alternativo de aquisição do babaçu nos postos de compra instalados em diferentes povoados do município levaram à redefinição das relações com os intermediários.

Em 1999, o município já contava com oito unidades de comercialização – ou cantinas. Nessas unidades, a matéria-prima era comprada com menor custo e produtos da cesta básica eram vendidos aos produtores da região a preços competitivos em relação ao comércio do território.

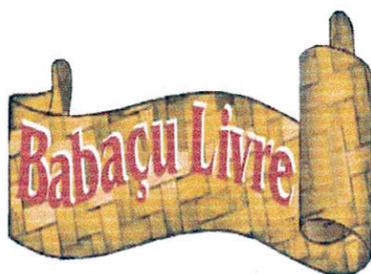
O fluxo de comercialização do azeite do babaçu pode ser observado no seguinte diagrama:



O fluxo comercial inicia-se nas cantinas. Recebe-se a matéria-prima, e saem para as unidades de produção o azeite bruto. Essas unidades fazem a exportação, ou armazenam o produto para vender aos comerciantes. Com isso, obtém capital de giro para manter a maquinaria.

A Inglaterra e os Estados Unidos são hoje os principais compradores do azeite bruto do babaçu, e pagam bom preço quando o produto é acompanhado por um selo que garante a origem do processamento artesanal, orgânico e amigo da natureza.

A Assema colabora em todo o processo de comercialização dos produtos que saem da prensa de amêndoa e da fábrica *Babaçu Livre* de sabões artesanais.



Os clubes de mães, organizados desde 1983, deram origem à fábrica de sabão, especialmente a da comunidade de Ludovico, um povoado que fica a 370km de São Luís. Em 1993, a comunidade recebeu o apoio financeiro de Misereau e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), viabilizado pela Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Lago do Junco (AMTR), que dirige a fábrica da região.

O empreendimento teve sucesso comercial até em escala internacional, tornando relevante e importante todas as dificuldades que essas pequenas iniciativas agroextrativistas enfrentam. Projetos dessa natureza, executados na Região do Médio Mearim, são autônomos, autofinanciados e conseguiram melhorar as exportações dos produtos, mesmo sem receber nenhum apoio do Estado ou incentivo fiscal.

Outro projeto se destaca em Esperantinópolis: Cooperativa de Pequenos Produtores de Esperantinópolis (Coopesp), que produz papel artesanal reciclado.

2.2.5.3. A experiência de Itapecuru

No Município de Itapecuru, há um modelo agroindustrial baseado na transformação da amêndoa do babaçu em azeite. Depois de transformada, outros valores são agregados à amêndoa, para gerar produtos diversos. Esse projeto conta com o apoio da Igreja Católica e, em torno dele, foi

consolidado o *Coletivo de Mulheres Quebradeiras de Coco*, com origem também nos clubes de mães.

Preserva-se, portanto, o caráter associativista das atividades econômicas para gerar o bem-estar comum, mas com fortes marcas do pensamento religioso católico a influenciar o desenvolvimento do modelo e os papéis produtivos das mulheres quebradeiras de coco.

Um interessante resultado do *VCPLS* foi a oportunidade que líderes do Coletivo de Mulheres do Município de Itapecuru tiveram de conhecer o modelo do Médio Mearim, que continua pertencendo a pequenas produtoras, mas com maior desenvolvimento agroindustrial. O intercâmbio e o conhecimento dessa experiência foram muito positivos para essas líderes.

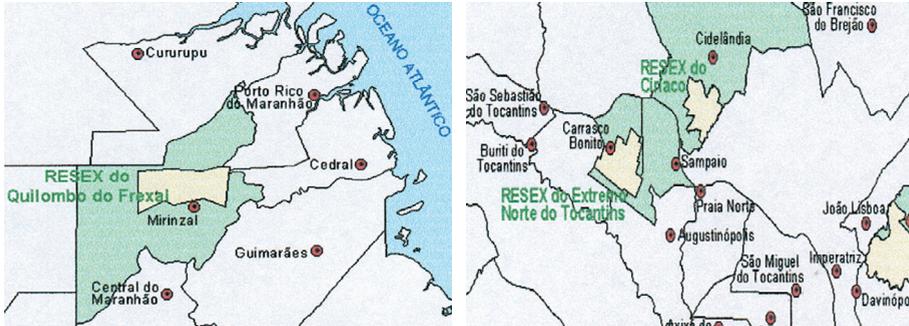
2.2.5.4. As reservas extrativistas de babaçu

As quatro primeiras reservas extrativistas foram criadas em 1990, quando foram beneficiadas famílias de seringueiros. Em 1992, antes do início da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o presidente Fernando Collor aprovou a criação de mais cinco reservas como forma de promover a política ecológica do Brasil. Mas, no ano de 1994, com exceção da Reserva Extrativista Quilombo do Frechal, as cinco reservas novas, e outras criadas, antes estavam em declínio.

Ao final do período de existência das reservas, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (Ibama) criou uma comissão para estudar a situação, considerando, ainda, a luta e o protesto de um grupo de trabalhadores prejudicados que foi a Brasília solicitar medidas e propor a criação de novas reservas. O que foi possível, graças ao apoio das quebradeiras de coco e das populações afrodescendentes e quilombolas, embora a definição das reservas por parte das autoridades tenha sido um pouco aleatória.

O Maranhão conta, atualmente, com três reservas extrativistas dedicadas ao babaçu: o Quilombo do Frechal, O Ciriaco e a Mata Grande.

Mapa 5 Reservas extrativistas de babaçu no Estado do Maranhão



Fonte: <<http://www.ibama.gov.br/resex/cnpt.htm>>.

2.2.5.5. Cooperativa extrativista de Viana

A Cooperativa extrativista de Viana foi criada em 18 de outubro de 1993. Nessa ocasião, ainda não havia a máquina prensadora da amêndoa do babaçu. Entretanto, abrangia um amplo raio de intercâmbio, com numerosos povoados localizados em terras indígenas (terras com índios radicados, mas que não correspondem às reservas indígenas já legalizadas).

Muitos desses empreendimentos foram bem-sucedidos por estarem sob a coordenação das quebradeiras em associações e instituições de trabalhadores rurais criadas para promover a inserção no mercado local, dar início à diversificação produtiva e disponibilizar os equipamentos para a produção.

As experiências mostradas acima indicam que, durante as duas últimas décadas, foram surgindo modelos alternativos de agroindústria que proporcionaram maior inclusão sócio-econômica do pequeno produtor mediante a agregação de valor em arranjos produtivos. Diante da ausência ou insuficiência de investimentos públicos para incentivar essas atividades, o fortalecimento da organização comunitária e de microrregiões e a forte base associativista são determinantes para a implantação dessas agroindústrias. O potencial desse capital social para transformar a base sócio-econômica e utilizar mais adequadamente os recursos ambientais constitui referencial para a construção de estratégias de desenvolvimento territorial.

2.3. Movimentos das Trabalhadoras Rurais, Quebradeiras de Coco e o Surgimento de Novos Modelos de Gestão de Recursos

2.3.1. A presença dos movimentos sociais no Maranhão

Dois fatores têm sido determinantes para o surgimento e consolidação dos movimentos sociais rurais do Nordeste brasileiro e, em particular, do Maranhão: a luta pelo acesso a terra e a busca de alternativas para a inclusão econômica e social das populações rurais pobres.

Segundo o Censo Agropecuário do Brasil 1995/96, aproximadamente 82% dos trabalhadores da parte Amazônica do Nordeste que estavam envolvidos ao extrativismo do babaçu não eram proprietários de terras, sujeitos, pois, a diversos tipos de contratos de aluguel da terra¹¹⁴.

Os movimentos de luta pela terra e de defesa dos interesses comerciais surgiram no Maranhão desde o início da expansão industrial do babaçu. Em 1955, foram criadas as primeiras associações, a exemplo da Associação de Trabalhadores Agrícolas do Maranhão (Atam), que, desde o início, tentou obrigar os fazendeiros a retirar os rebanhos de gado dos babaçuais e a pagar melhores preços pelos contratos de produtos.

Mesmo que o extrativismo seja considerado uma alternativa à agricultura, é atividade estreitamente vinculada às economias rurais, o que se reflete nas características dos movimentos sociais e nos objetivos da luta de homens e mulheres trabalhadores rurais. Almeida¹¹⁵ demonstrou isso ao detectar, em estudos realizados em 1945, que a redução dos campos de roça (com a expulsão ilegal dos camponeses) levava ao aumento da falência do coco babaçu.

Os homens são encarregados da coleta do coco, enquanto as mulheres dedicam-se à quebra, tarefa que se mantém no âmbito feminino até hoje e que produz especificidades na identidade e nas lutas das mulheres quebradeiras de coco. A agricultura familiar, ao constituir-se a célula produtiva e a base dos movimentos de trabalhadores rurais, implica que todas as lutas são significativas para todos os membros das famílias.

114 Shiraishi, Joaquim. 2000. *Babaçu livre: conflito entre legislação extrativista e práticas camponesas*. In: MIQCB. *Economia do babaçu: levantamento preliminar de dados*. São Luís, Maranhão: MIQCB, p. 44.

115 Almeida de, Alfredo W. B. 1995. *Quebradeiras de coco babaçu: identidade e mobilização*. São Luís, Brasil: III Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, p. 33.

A Federação de Trabalhadores Rurais do Estado do Maranhão (Fetaema) direciona-se à unidade familiar, que tem de dedicar-se tanto à agricultura como ao extrativismo, e se vê obrigada a lutar duplamente para recuperar as terras e pela liberdade da palmeira. No princípio dos anos 1990, os movimentos camponeses passaram a priorizar a recuperação das terras de onde foram expulsos em detrimento da batalha pela liberdade da palmeira. De maneira sintética, é possível identificar os principais movimentos sociais que atuam no Maranhão:

MST: Movimento dos Sem-Terra. Este movimento tem atuação nacional e vincula-se ao território via associações de moradores¹¹⁶;

MICQB: Movimento Interestadual de Mulheres Quebradeiras de Coco. Reúne mulheres quebradeiras de cinco estados do Brasil. O movimento, embora as mulheres do MICQB sejam sindicalizadas, mesmo com forte articulação por objetivos comuns, não é monolítico. Em seu interior, são flagrantes as diferenças em relação ao nível de radicalidade na luta sobre a preservação da palmeira babaçu;

COLETIVO DE MULHERES: É um movimento de mulheres quebradeiras de coco com forte influência da Igreja Católica. Sua base está no município de Itapecuru. É tradicional o apoio que os movimentos rurais recebem da Igreja Católica e da Pastoral da Terra, em especial na luta pela terra e pela inclusão econômica e social das populações rurais.

É importante dimensionar a força das organizações sindicais de trabalhadores no Brasil e entender o princípio subsidiário que a organização ostenta. Em nível federal, ou nacional, nota-se a atuação das confederações dos sindicatos de trabalhadores (Contag) com centrais específicas para os trabalhadores rurais e para as mulheres rurais. Nesse sentido, há o reconhecimento, em nível federal, da diversidade das forças sociais que aglutina. No nível estadual, observam-se as federações de sindicatos (a exemplo da Fetaema no Maranhão) que realizam congressos periódicos. No âmbito municipal, aparecem os sindicatos organizados.

Vê-se que, nos municípios, os sindicatos têm facilidade de se relacionarem com as organizações locais, surgidas para atuar nos territórios, a exemplo das cooperativas que processam e vendem a amêndoa do coco, e das associações de trabalhadores e trabalhadoras rurais para fins de desenvolvimento social e econômico (a Coppalj e a Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais¹¹⁷, no Médio Mearim). Essas

¹¹⁶ São associações de assentamentos que contam com o título de propriedade da terra.

¹¹⁷ Criada em junho de 1989.

organizações vinculam-se aos movimentos sindicais de trabalhadores porque os sócios e as sócias dessas organizações são, também, trabalhadores rurais filiados aos sindicatos.

2.3.2. O Movimento das mulheres quebradeiras de coco babaçu

Entre o final da década de 1980 e o início de 1990, o Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) foi criado com múltiplos objetivos de trabalho e apoio em argumentos ecológicos de gênero, acesso a terra, reconhecimento da atividade agroextrativistas e direito a uma base econômica heterogênea.

A ênfase maior foi a identificação do extrativismo como uma atividade alternativa à agricultura e prioritária às milhares de famílias que se ocupam da atividade de coleta do coco babaçu para suprir suas necessidades básicas de alimentação e energia. Isso possibilitou ao movimento alcançar diversos segmentos: os interessados no resgate da palmeira e da flora endógenas; os que lutam pela equidade de gênero em termos econômicos; e os que lutam pelo justo acesso a terra (pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e o Movimento dos Sem-Terra). Sem constituir um discurso disperso, as quebradeiras dispuseram todos os argumentos em uma política organizacional consistente frente ao Estado e às ações das grandes indústrias. Assim, os pequenos empreendimentos vêm tendo êxito dentro de um mercado livre e hierarquicamente monopolizado.

A incorporação da defesa ecológica da palmeira gerou visibilidade e alcance internacional, o que facilitou a articulação com outras organizações ambientalistas. Ao mesmo tempo, constituiu um elemento de exigência para que o Estado Federal retirasse ações ambientais de empreendimentos neoliberais que resultam na destruição dos babaçuais.

Foram vários os encontros interestaduais de quebradeiras de coco babaçu. O primeiro foi em setembro de 1991, e contou com a participação de 250 mulheres, entre quebradeiras e assessoras. O objetivo desse encontro foi consolidar a identidade das quebradeiras e do movimento como tal.

O segundo encontro ocorreu em outubro de 1993, e foi simultâneo ao primeiro encontro interestadual de meninos envolvidos na coleta da amêndoa do babaçu, confirmando-se, assim, a importância do trabalho

dos meninos no processo de coleta do coco – considerando que a atividade extrativista é feita pela unidade familiar. No encontro, foram definidos os critérios para a escolha das representantes de cada povoado. As mulheres, depois de eleitas, passaram a materializar a idéia do movimento social.

Em 5 de julho de 1995, foi organizado o curso sobre políticas públicas, no qual surgiu a idéia de agrupar os documentos e arquivos relativos à economia do babaçu em escritórios governamentais e ministérios. O objetivo foi levantar dados, estatísticas e projetos de lei afins ao comércio dos subprodutos do babaçu a partir de 1911, quando essa indústria começou a ser documentada por causa do início das exportações regulares da amêndoa babaçu.

Com esse trabalho, o MIQCB iniciou, também, o resgate da memória institucional, que leva a uma interpretação mais rigorosa das circunstâncias inerentes ao desenvolvimento da economia de babaçu – fator que favoreceu a reivindicação consistente sobre manter-se o controle das informações.

O terceiro encontro foi em novembro de 1995 e teve o objetivo de discutir a legislação sobre a condição da palmeira de babaçu. Foram abordados outros assuntos de interesse direto para as mulheres, como as denúncias sobre a esterilização feminina.

A esterilização continua sendo um ponto importante, mas sem o reconhecimento esperado. A diferença entre o reconhecimento do papel das mulheres, em espaços políticos e produtivos, e a consideração do papel reprodutivo da mulher na sociedade ainda não alcançou o plano de reflexividade social de forma a garantir mais respeito e equidade em relação à distribuição das tarefas domésticas.

Os encontros das quebradeiras ajudam a fortalecer a identidade e a mobilização social na luta pelo acesso livre a terra e aos babaçuais. Além disso, reforçam as campanhas e a reivindicação das mulheres perante as autoridades públicas, que já as vêem se expressando nos meios de comunicação.

A heterogeneidade constitui traço característico do movimento das quebradeiras. Dentro do movimento, existem diversas formas de reciprocidade positiva, característica inerente às relações primárias, básicas ao agroextrativismo, e às formas culturais de cooperação, o que não impede que ocorram disputas internas no seio do movimento entre grupos domésticos dos povoados. É importante assinalar que nem todos os interesses extrativistas podem ser representados dentro da

organização. Mas isso não se converte em obstáculo diante das relações básicas de confiança do movimento, próprio dos trabalhos domésticos e extrativistas das comunidades. A cooperação tem sido um valor arraigado no processo de coleta do coco, mesmo sendo uma atividade individual, porque as mulheres se dirigem em grupos, aos babaçuais, e quebram os cocos perto umas das outras.

Acrescenta-se a circunstância de terem de trabalhar em ambientes e condições adversas, gerando proximidade entre elas e consolidando ainda mais o vínculo de solidariedade que evolui para uma dimensão política e organizativa.

O movimento das quebradeiras, além de inovador no discurso, conseguiu ser consoante com outras lutas de camponeses e trabalhadores rurais que têm por base econômica o grupo familiar. Assim, conseguiram demonstrar que essas comunidades podem competir com a indústria de alta tecnologia sem serem forçadas pelas políticas públicas a se dedicarem à economia de subsistência e a debilitar a força política de suas organizações.

Conforme Almeida assinala¹¹⁸, o movimento das quebradeiras responde a uma realidade localizada, além de conduzir à afirmação de uma identidade coletiva, com possibilidade de contrapor-se às políticas institucionais e de planejamento da ordem burocrática.

Os repertórios culturais e políticos formam e dão conteúdo à força social fundada nas práticas e necessidades cotidianas. Vão além de simples manifestação de sobrevivência e revelam-se como instâncias de onde surgem figuras do poder local e importantes lideranças de representação política. Além disso, com a oferta de produtos naturais de grande aceitação no exterior, imprimem mudanças comerciais no acesso ao mercado internacional com produtos que têm valor agregado.

Nessas circunstâncias, as mulheres quebradeiras conseguiram legitimidade para negociar, com os estados Federal e estadual, as pautas econômicas e ecológicas, além de desenvolverem a capacidade para tomar decisões sobre os processos de produção e comercialização do babaçu.

O reconhecimento como trabalhadoras extrativistas abriu a possibilidade de incorporá-las como catadoras do coco em algumas empresas. O MIQCB se opôs a essa alternativa, alegando que a condição de

118 Almeida de, Alfredo W. B. 1995. *Quebradeiras de coco babaçu: identidade e mobilização*. São Luís, Brasil: III Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, p. 13.

assalariadas pode fechar as quebradeiras em um círculo de discriminação, fazendo com que deixem de ser contempladas como parte de um processo agroextrativista e familiar.

Por outro lado, o movimento reafirma-se ao conseguir articulação com outras organizações de trabalhadores que buscam maior justiça no acesso a terra e nas relações trabalhistas. Surgiu uma força social estruturada com trajetória ascendente.

Além do mais, a articulação gerou conflitos provocados para desagregar o grupamento. As mulheres e os camponeses sofreram diversas agressões, como a destruição de casas e plantações, roubos e mortes de filiados ao movimento, enquanto lutavam pela defesa de sua integridade pessoal. Como mencionado, as quebradeiras de coco, ao ingressarem nas propriedades privadas, foram vítimas de agressões físicas e verbais por parte de guardas e até mesmo pelos donos das fazendas.

2.3.3. A Lei do Babaçu Livre: pela luta do produtivo associado ao ambiental

Os latifúndios conseguiram restringir o acesso aos babaçuais durante cerca de quarenta anos (entre 1950 e 1990) por meio do desflorestamento, da hierarquia de subordinação trabalhista, do reflorestamento com espécies alheias aos bosques maranhenses e da perseguição aos camponeses e extrativistas, que lutavam contra as injustiças impostas aos produtores rurais.

Em 1986, o Estado do Maranhão promulgou a Lei de proteção à palmeira do babaçu, que foi ratificada por outra lei estatal em abril de 1992. Ao mesmo tempo, entre outubro de 1987 e fevereiro de 1988, o Código Florestal regulamentou a exploração nas áreas arborizadas da Amazônia.

É possível identificar outras contradições como essa nas legislações brasileira e maranhense, constatando-se contínuos retrocessos nas tentativas de proteger a palmeira frente ao crescente agronegócio do gado, que provoca a destruição dos babaçuais para formar extensas pastagens.

As mulheres quebradeiras de coco, como muitos camponeses, guardam na memória a imagem do babaçu como um bem comunal, ou seja, algo que todos têm o direito de colher, e de cuja palmeira outros benefícios podem ser aproveitados. Trata-se do aproveitamento integral da palmeira e, em especial, do coco. Por isso, elas utilizam a imagem do

coco preso, por representar a prisão involuntária a que palmeira e famílias ficam submetidas.

A condição do *coco preso* simboliza a ausência de uma política governamental que reconheça o *direito cotidiano* à coleta do coco. Não está legalizado pelos estados, mas tem estreita relação com a memória coletiva do babaçu livre, o que supõe o uso da terra por toda a comunidade ou para os que desejem nela trabalhar.

A expressão *babaçu livre* representa a bandeira de luta do movimento das quebradeiras por estar relacionada à garantia do acesso livre às palmeiras e à matéria-prima por parte das mulheres quebradeiras e trabalhadoras, sem intermediários.

Os babaçuais são livres, no sentido de possibilitar a liberdade de serem explorados, independente do consentimento de terceiros. Deixam de ser bens imóveis e propriedade privada e convertem-se em bens comuns e abertos. Além disso, a emancipação da palmeira abrange e assegura outras práticas culturais cotidianas da vida comunal.

As trabalhadoras rurais, em especial as quebradeiras de coco babaçu, criaram um projeto para terminar com a devastação das palmeiras e superar os obstáculos que impediam a obtenção da matéria-prima. No projeto, estão explicitadas as exigências contidas no quadro a seguir:

Quadro 7

Projeto para a preservação do coco babaçu apresentado pelo MIQCB

- A superação dos conflitos em todas as áreas da região com babaçuais.
- O acesso livre às palmeiras do babaçu – a libertação do coco – para as mulheres e os meninos extrativistas nas terras públicas e em terras privadas que não estivessem cumprindo nenhuma função econômica ou social.
- O fim do derrubada das palmeiras de babaçu.
- O fim da violência contra os trabalhadores rurais nas áreas com babaçuais.
- Recursos para o desenvolvimento de cooperativas.
- Implementação imediata de ações para possibilitar o assentamento nas áreas já desapropriadas e nas reservas extrativistas.
- Cumprimento da lei sobre as condições infantil e da adolescência na zona rural.
- Medidas para assegurar o cumprimento do decreto sobre as reservas extrativistas.

A lei que dá suporte a essa questão foi votada entre os anos 1997 e 1999, mas ainda deve ser ratificada. Com a aprovação, as mulheres quebradeiras foram aos centros urbanos reforçar o movimento das quebradeiras perante a opinião pública.

A aprovação dessa lei encorajou as mulheres do MIQCB a propor e criar um mecanismo de controle efetivo sobre a exploração e proteção das palmeiras de babaçu nas áreas reflorestadas dos estados de Maranhão, Piauí, Tocantins, Goiás e Mato Grosso.

O significado do babaçu livre converteu-se em nova concepção legal sobre a propriedade privada e o direito agrário, à proporção que a terra passou a ter caráter social, além de gerar mudanças no direito ambiental devido à integração do ideal de conservação a partir do uso sustentável dos recursos naturais por parte das trabalhadoras extrativistas¹¹⁹.

2.4. Conclusões: O Desenvolvimento de Capacidades para a Superação da Pobreza e o Potencial dos Movimentos Sociais

Quando se observa a situação de pobreza rural no Maranhão, é fácil constatar que a riqueza ambiental constitui importante potencial para a promoção do desenvolvimento, mas que, isolada, não é suficiente para integrar a população de forma mais eqüitativa em termos social e econômico. Essa integração exige empenho para a superação da dívida social com as populações rurais por meio de uma política abrangente para revitalizar e diversificar as atividades endógenas. Uma política que habilite as populações para o acesso aos mercados; que impulse a reconversão produtiva apoiada de forma cuidadosa pelas inovações tecnológicas; que promova o aproveitamento sustentável da riqueza natural; que amplie o acesso e a distribuição dos investimentos públicos básicos; e que valorize as culturas rurais em suas possibilidades de fortalecer as sociedades rurais de forma integral.

É necessário reconsiderar a relação entre pobreza rural e recursos ambientais. Com freqüência, a condição de pobreza rural é associada aos maiores níveis de deterioração ambiental. Apesar de essa relação parecer lógica e de ser possível comprovar que a pobreza constitui fator de

¹¹⁹ Shiraishi, Joaquim. 2000. *Babaçu livre: conflito entre legislação extrativa e práticas camponesas*. In: MIQCB. *Economia do babaçu: levantamento preliminar de dados*. São Luís, Maranhão: MIQCB, p. 48-49.

desequilíbrio, esse fato deve ser relativizado, considerando que é preciso evidenciar que as atividades de exploração intensiva e extensiva dos recursos combinam-se à situação de pobreza para constituírem os desequilíbrios territoriais – a exemplo da pecuária, da grande produção agroindustrial, da mineração e da exploração madeireira, além das pressões exercidas pelos padrões de consumo das cidades sobre os recursos naturais. Constata-se ainda que as atividades econômicas de grande escala promovem subsídio ambiental e a transferência de riqueza do campo aos centros urbanos.

A situação torna-se mais complexa quando as atividades econômicas de grande escala – que recebem incentivos – não geram emprego significativo e nem promovem desmembramentos positivos importantes para possibilitar a diversificação da economia territorial e enriquecer o tecido social com oportunidades. Os processos de modernização que não revitalizam os territórios constituem modernização excludente. Quando ocorrem em contextos de grande dívida social – por falta de investimentos públicos – a contenção da pobreza com a riqueza ambiental torna-se estruturalmente vulnerável, possibilitando níveis maiores de deterioração social em médio e longo prazo, inclusive a deterioração da segurança alimentar.

A análise do contexto maranhense conduz a muitas reflexões sobre o problema da pobreza rural – como é visualizada e como é abordada nas políticas atuais. Existem perspectivas que determinam a efetividade dessas políticas *que não resultam das medições quantitativas feitas a partir de parâmetros desconectados dos contextos e dos potenciais reprimidos*. As medições que resultam de extrapolações são limitadas para combater a pobreza em sua natureza substantiva. Para isso, é necessário abordar as relações específicas entre fatores que alimentam os círculos perversos de reprodução da pobreza rural nos territórios.

Parece contraditório que o estado com o menor Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil não apresente os quadros de fome identificados em outros estados do país, em territórios rurais ou urbanos. Entretanto, é evidente a alta vulnerabilidade em termos de segurança alimentar e nutricional devido à má distribuição dos alimentos em alguns territórios do Estado, e fica claro que existem limitações políticas na pré-distribuição de terras para ampliar a base social da agricultura de subsistência.

Para a população rural, são escassas as possibilidades de geração de renda e as oportunidades de influir nas decisões para ampliar o acesso aos bens e serviços básicos, inerentes ao desenvolvimento social e econômico – educação, serviços de saúde, crédito, mercados e tecnologias. Assim, as

populações rurais continuam no campo, subsistindo, mas em condições de profunda desigualdade, que se perpetua.

Para os trabalhadores mais pobres, a integração – elemento-chave da organização social da sociedade civil – converte-se em esperança. Considerando que o acesso a terra dá certa garantia à subsistência, as lutas das populações rurais focam o acesso a esse ativo. A alta dependência dos recursos do território reforça a geração de identidades, uma vez tratar-se de territórios habitados/assumidos, o que constitui fator determinante na constituição de movimentos rurais, a exemplo das mulheres quebradeiras de coco babaçu.

É preciso reconhecer que foram os movimentos sociais que resgataram o valor da organização como possibilidade de sair dos círculos viciosos de pobreza e, então, acessar a terra e outros ativos que possibilitam gerar oportunidades para o desenvolvimento social e econômico. Os movimentos rurais têm grande potencial para reorientar os processos de desenvolvimento em padrões mais sustentáveis e eqüitativos. Para isso, são necessárias a capacitação, a formação e a adequação das políticas que revalorizem os ativos das populações em condição de invisibilidade social em decorrência da condição de desigualdade que vivenciam.

Constata-se que as capacidades humanas – conhecimento, organização, cultura – continuam sendo fatores determinantes para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento¹²⁰. Nesse cenário, o desenvolvimento de capacidades torna-se fundamental para a superação da pobreza pelo menos em dois sentidos:

- maior aproveitamento dos investimentos relativos ao programa de combate à pobreza de forma a maximizar, nos territórios, os impactos sociais e econômicos; e,
- potencialidades dos atores-chave sociais com o objetivo de gerar mudanças sociais e melhorar a qualidade do tecido social que integra o território.

Nessa nova institucionalidade, esses elementos são considerados investimentos tão importantes e necessários para o desenvolvimento quanto às inversões em infra-estrutura física.

É importante que as possibilidades de fazer cooperação técnica com movimentos e organizações sociais mantenham-se abertas, como aliados nos processos de desenvolvimento territorial, o que constitui, ao mesmo tempo, uma necessidade e um horizonte aberto. Essa marca dos novos

120 Griffin, K.; Mackinley, T. 1994. *A new framework for development cooperation*. Human Development Report, occasional papers, nº 11, New York.

tempos, em que a cidadania amplia o espaço de atuação para o bem-estar comum gera também maior responsabilidade compartilhada. Para potencializar esses atores e movimentos, é necessário profundo conhecimento dos elementos culturais que se amalgamam na forma de capital social. Fortalece-se, assim, a capacidade local de negociação e garante-se a participação autêntica e legítima dos movimentos sociais e de sua pró-atividade nos processos de construção do desenvolvimento territorial.

A nova territorialidade abordada por Almeida¹²¹ refere-se à luta do movimento das quebradeiras de coco para conseguir o acesso livre aos babaçuais, o que transcende os limites político-administrativos. As quebradeiras, então, mobilizam grupos de diversas áreas e fazem empreendimentos econômicos por meio de uma organização interestadual. É imprescindível refletir sobre esse avanço no contexto do problema fundiário do estado, que torna a territorialidade vulnerável e explica o reconhecimento dos problemas da economia do babaçu, no plano internacional, apesar de serem determinados no âmbito regional.

É necessário compreender o *potencial desse capital social* a partir dos significados culturais e dos valores que sustentam a organização social e política das quebradeiras de coco, *tendo em vista orientá-lo de forma adequada nos processos de desenvolvimento com vistas à sustentabilidade*. Esses significados e valores permitiram fortalecer e ampliar o âmbito de ação do movimento nos níveis internacional, federal, estadual e territorial, e *geraram mecanismos de preservação do meio, a exemplo da construção de alternativas para a inclusão econômica e social das famílias* objetivando melhor aproveitamento dos recursos.

A relação entre esses fatores constitui a chave para se entender os benefícios sociais e econômicos que os *sistemas produtivos de pequenos produtores integrados em cadeias produtivas oferecem*. O capital cultural do tecido social que respalda essa integração emerge como possível vantagem comparativa, mas, para se concretizar, exige *investimentos para a abertura de mercados e a diversificação das atividades produtivas* – elementos que possibilitam alinhar, em longo prazo, os setores mais atrasados ou incipientes das economias territoriais.

É nesse sentido que se entende *a qualidade do tecido social como condição determinante para o desenvolvimento sustentável*¹²², e se percebe

121 Almeida de, Alfredo W. B. 1995. *Quebradeiras de coco babaçu: identidade e mobilização*. São Luís, Brasil: III Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, p. 19.

122 Jara, Carlos. 2004. *Gênero, equidade e cidadania*. Texto apresentado no Seminário Internacional sobre Equidade de Gênero e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, São Luís, Maranhão.

que essa qualidade relaciona-se à formação do capital humano capaz de valorizar esse potencial. É preciso atuar sobre os aspectos que habilitem as organizações sociais a terem maior participação no rumo e concepção que orientam os processos de desenvolvimento. Além da visão das quebradeiras, é preciso fomentar o desenvolvimento de capacidades e competências das lideranças para o planejamento ascendente e multidimensional do desenvolvimento. É indispensável a formação desse capital humano, tendo em vista a construção de maior capacidade local e a definição dos requisitos necessários ao incremento dos níveis de coesão social e territorial.

Na identificação dessas necessidades, inscrevem-se as ações do IICA no Maranhão. Elas fazem parte do Programa de Formação de Capacidades para o Desenvolvimento Sustentável dos Territórios, assunto descrito na terceira parte deste documento.

3. RESULTADOS DAS AÇÕES DO IICA NO MARANHÃO

Nessa parte, serão explicitadas as lições aprendidas no âmbito da formação de recursos humanos locais – a construção de capital social, a mediação social e a gestão de alianças – que resultaram das experiências de formação de líderes convertidos em atores sociais no estado do Maranhão.

Em 1999, teve início a cooperação técnica do IICA, em parceria com a então Gerência da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Estado do Maranhão (Geagro) – hoje, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Estado do Maranhão (Seagro) – e com o Núcleo Estadual de Programas Especiais (Nepe). Foi implementada uma série de processos de formação de multiplicadores para o desenvolvimento territorial sustentável no Estado. As capacitações serviram como ponto de partida para o modelo de gestão social do território por causa da integração das comunidades rurais e organizações sociais enquanto forças principais do desenvolvimento sustentável.

Esse modelo exhibe fatores inovadores:

- a *qualidade da interlocução* estabelecida entre as instituições públicas, o IICA, as comunidades e organizações sociais, com o intuito comum de empreenderem um processo altamente participativo e deliberativo no contexto histórico estadual conservador em relação aos potenciais de mudanças do tradicional modelo de desenvolvimento;
- a *ênfase dada à cultura* como elemento fundamental para viabilizar os processos de mudança e aprendizagem;
- a *gestão do território via mecanismos democráticos* de construção do conhecimento, planejamento do desenvolvimento e fortalecimento do tecido social.

Esses fatores possibilitaram crescente integração das comunidades rurais em estruturas de *Redes Territoriais*. As principais características, resultados e lições dessa experiência estão descritos a seguir.

3.1. A Construção da Interlocação para o Desenvolvimento Sustentável

Constitui difícil tarefa assumir o desafio de construir o desenvolvimento sustentável em um estado onde a pobreza é uma condição generalizada da população rural, principalmente quando se propõe formar capacidades humanas como o principal instrumento para operar as necessárias transformações.

Por isso, a decisão do Governo do Estado de Maranhão, via Geagro, de construir uma alternativa para romper os círculos viciosos da pobreza em longo prazo, e de promover processos de desenvolvimento mais sustentáveis, foi uma decisão que rompe com os esquemas tradicionais. Como a Dr^a. Conceição Andrade expressou durante o encerramento do *V CPDLS*, diante de organizações sociais e movimentos de trabalhadores e trabalhadoras rurais do Estado, foi *uma decisão necessária para viabilizar a sociedade maranhense, tendo em vista a possibilidade de futuro*¹²³.

A possibilidade de futuro foi o que motivou o IICA a entrar nesse cenário. E para enfrentar o desafio de cooperação técnica, foi preciso construir relações de interlocação, escuta atenciosa, reflexões sobre a realidade e as necessárias transformações, além de negociar com o Governo do Estado. Ao mesmo tempo, o processo facilitou a participação das organizações sociais em espaços adequados ao exercício da capacidade de apresentarem e negociarem suas propostas e demandas diante da esfera pública.

Josemar Sousa Lima¹²⁴ situa o início da cooperação técnica do IICA, no Maranhão, em 1992, com o impulso dos programas de Apoio ao Pequeno Produtor (PPAP), financiados pelo Banco Mundial. O IICA foi convidado a contribuir na reformulação do PPAP mediante avaliação do programa e a formar um grupo de técnicos locais, conforme feito em outros estados do

¹²³ Extraído e traduzido para o espanhol, conforme palavras da Secretária da Seagro, Dr^a. Conceição Andrade, durante o encerramento do *V CPDLS*, 1º de julho de 2004, em São Luís, Maranhão.

¹²⁴ A construção dessa visão retrospectiva sobre o trabalho do IICA no Maranhão tem por base a entrevista realizada em 26 de maio de 2004, com o Doutor Josemar Sousa Lima, técnico do IICA no Maranhão.

Nordeste. O apoio do IICA ao Governo do Estado foi canalizado pelo Núcleo de Apoio dos Programas Especiais (Nepe), que, na ocasião, era o órgão do Estado responsável pela execução dos programas financiados com recursos externos.

A maior parte dos recursos do PAPP, naquela época, era repassada diretamente às organizações do Estado, que os destinavam à assistência técnica ou à pesquisa. Pequena parte de recursos era destinada ao programa Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), criado para transferir fundos diretamente às comunidades, com a intenção de que elas executassem projetos sob o requisito de estarem organizadas em associações.

Ficou evidente que a criação do APCR pelo Banco Mundial indicava a intenção de mostrar a capacidade das comunidades para administrar os investimentos e os possíveis resultados em novo esquema, mesmo que em escala micro. A avaliação que o IICA fez do PPAP evidenciou que o APCR era o componente mais eficiente. A partir daí, teve início a concepção de nova proposta.

Em 1998, o IICA foi, de novo, chamado pelo Estado para *desenhar* a primeira etapa do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR I), que durou seis anos (1998-2004) e consumiu o orçamento de US\$100 milhões. O Banco Mundial financiou 80% do programa e o Estado, 20%, sendo que 10% corresponderam à contrapartida das comunidades. Para desenhar o PCPR 1, o IICA inspirou-se nas lições aprendidas com o êxito do Programa Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), o que já havia inspirado a reformulação do PPAP, com a intenção de que a maioria desses recursos chegasse às comunidades para possibilitar o fortalecimento da organização local. No marco do PCPR 1, cerca de 90% dos recursos foram canalizados para investimento direto com as associações comunitárias. Foram financiados projetos de infra-estrutura básica ou produtiva até o limite de US\$50 mil por associação.

O mecanismo adotado para selecionar as associações e os projetos a serem financiados foi a *formação de conselhos municipais*, constituídos por representantes de organizações governamentais e não-governamentais, isto é, do governo e da sociedade civil. Os conselhos foram encarregados de analisar as demandas e propostas das associações e selecionar os projetos que seriam continuados por uma unidade técnica do Estado.

Além disso, *foi reservada a proporção de 10% dos recursos financeiros para aplicação direta*. A decisão sobre onde e como aplicar esse percentual foi respaldada em *critérios técnicos*, segundo as prioridades do Estado, para atender as demandas comunitárias.

Mesmo que a meta fundamental do PCPR tenha sido fortalecer a autonomia das comunidades, observam-se mudanças no direcionamento dos investimentos devido à execução do programa, o que provocou deslocamentos nas estruturas tradicionais do poder. No período de dois anos de funcionamento do PCPR 1 (1998-2000), tornou-se evidente a influência política dos prefeitos sobre os conselhos municipais, alterando as decisões sobre a seleção de projetos e das associações beneficiárias. Os investimentos começaram a passar pelos filtros de grupos de interesse vinculados às velhas estruturas estatais, e não pelas organizações da sociedade civil, pois *não há uma estrutura que regule o desempenho dos conselhos municipais* em suas funções de fiscalizar a distribuição dos investimentos sociais e de acompanhar os resultados. Aponta Josemar Sousa:

“Isso era um contra-senso em relação à concepção inicial porque o projeto (PAPP reformulado) foi interrompido – e convertido no PCPR – para garantir a autonomia das comunidades por meio das associações comunitárias. O que se pretendia no início era que as organizações locais pudessem se reunir e, a partir daí, decidir sobre um projeto que fosse o melhor para elas. Não era o que estava ocorrendo, e sim o inverso (...), os investimentos estavam *sendo utilizados como uma forma de aumentar a subalternidade das comunidades*. As comunidades recebiam os investimentos como oferta dos políticos ou dos empresários, e não como resposta às prioridades demandadas pelas comunidades¹²⁵”.

Os grupos municipais com poder político e econômico empregaram suas forças para captar os investimentos¹²⁶, mas os movimentos sindicais denunciaram logo a manipulação dos recursos e fizeram questionamentos sobre o manejo técnico do PCPR I.

Apesar de o IICA ter apoiado a formulação do PCPR 1, seus componentes não tinha sido convidados para acompanhar a execução do programa, tarefa que foi feita por uma unidade técnica do Governo do Estado. Durante dois anos (1998-2000), após a formulação do PCPR, o papel do IICA ficou centrado em ação de cooperação técnica específica, na

125 Entrevista realizada em 26 de maio de 2004 com o Dr. Josemar Sousa Lima, técnico do IICA no Maranhão.

126 Os empresários estavam muito interessados na seleção dos projetos do PCPR, pois as obras de infra-estrutura são executadas por suas empresas.

montagem de uma estrutura técnica e de pessoal, para apoiar a gestão de projetos de acesso a terra – em complemento à reforma agrária¹²⁷ – e de pequenas atividades de formação de técnicos.

O Instituto, durante o desempenho e participação técnica no Estado, aprendeu que *não tinha informado nem preparado capacidade local suficiente para manejar de forma adequada e com profundidade as mudanças que se pretendiam impulsionar com a formulação do PCPR 1*. Isso evidenciou a necessidade de fortalecer a capacidade das comunidades, organizações locais, movimentos sociais e conselhos municipais como requisitos-chave para gerir e aproveitar os investimentos de combate à pobreza de forma mais sustentável.

Em 1999, o governo estadual iniciou uma profunda reforma institucional, que foi concluída em 2002. As secretarias de Estado foram substituídas por 18 gerências regionais, e as regiões administrativas foram delimitadas em função da importância das cidades. Essa estrutura foi ajustada em 2003 para adequar-se aos princípios, objetivos e metas do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado, lançado no ano de 2002¹²⁸.

A reforma institucional gerou alguns impactos e a abertura de espaço político, oportunidade em que o IICA aproveitou para desenhar e executar os cursos de formação dirigidos aos atores sociais. Como a nomeação das gerências regionais é competência do Governo do Estado, a autoridade máxima do Executivo Estadual¹²⁹ tem maior poder de controle sobre as ações de descentralização a cargo dos prefeitos. A partir da reestruturação institucional, o Núcleo Estadual de Programas Especiais (Nepe) converteu-se numa subgerência da então Geagro e assumiu o encargo de formular e fazer a gestão de políticas e estratégias para o fortalecimento de *populações especiais*.

O IICA insere-se nesse contexto para realizar uma série de contatos¹³⁰ que objetivam abrir a possibilidade de realizar um curso de uma semana com os gerentes regionais, o que possibilitou *sensibilizar importantes aliados com poder de tomar decisões* sobre os investimentos.

127 Trata-se da reforma agrária impulsionada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, contra a qual houve uma grande mobilização dos movimentos sociais, pois a desapropriação dos latifúndios implicava a compra de terras por parte das famílias pobres a preços de mercado, o que gerou desespero na população sem-terra e sem recursos.

128 Geagro, Nepe, Bird. 2003. *Programa de Desenvolvimento Integrado de Marrano: segundo Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado do Maranhão*, p. 49.

129 No momento da reforma, o Estado do Maranhão era governado por Roseana Sarney.

130 Graças ao trabalho do Dr. Carlos Jara, que desenhou e participou do curso para os gerentes regionais.

Em meio às duras críticas feitas em público ao manejo técnico do PCPR 1, o IICA conseguiu negociar com o Nepe uma cooperação técnica para formação de técnicos de instituições públicas, conselhos municipais e associações comunitárias voltados para as instâncias encarregadas do manejo técnico do financiamento do Programa de Combate à Pobreza Rural. Abriu-se, assim, a oportunidade para o IICA ter influência para reorientar o PCPR. Em 1999, o Instituto desenhou e executou o *Primeiro Curso de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável no Maranhão*. A intenção era iniciar o fortalecimento da capacidade local a começar da *formação dos quadros técnicos de instituições públicas e privadas*, com a incorporação de elementos do enfoque territorial de desenvolvimento.

Além do grande esforço feito, verificou-se que as capacitações realizadas *não tinham o impacto pretendido pelo IICA* em termos de fortalecimento da organização local. As múltiplas limitações institucionais não garantiam que a capacitação “em cascata” incidisse de forma suficiente no fomento das capacidades locais. Além disso, a intermediação de quadros profissionais, mesmo com toda qualificação, não substituiu o fortalecimento gerado pela participação direta dos atores locais nos processos de planejamento e gestão do território. Por fim, havia setores pobres que o PCPR deixava de abranger devido à regra que excluía os setores pobres com melhores condições (escolaridade, formação, informação e capital político) sob o argumento de que tinham maior facilidade para conseguir a aprovação de financiamentos.

Ademais, as populações que sofrem maior marginalização histórica devido a fatores étnicos, desigualdade de gênero, ou devido à organização insuficiente como trabalhadores, não estavam sendo abordadas pelo PCPR com estratégias diferenciadas.

“Foi a partir dessa constatação que passamos a ter o apoio de Carlos Jara¹³¹, que começou a desenvolver um trabalho para a IICA sobre como poderíamos fortalecer a capacitação desses segmentos sociais, os mais frágeis da sociedade que já tínhamos identificado: os afrodescendentes, índios e as mulheres que recebiam menos desses projetos”¹³².

O IICA iniciou um processo de construção de estratégias específicas para o fortalecimento do capital humano e social junto com setores

131 Já vinha sendo realizado um trabalho com comunidades negras na Região de Itapecuru Mirim. A mais expressiva dessas experiências foi o trabalho feito com comunidade de Felipa. Essa experiência possibilitou a Carlos Jara escrever o marco do Projeto Identidade.

132 Entrevista realizada em 26 de maio de 2004 com o Dr. Josemar Sousa Lima, técnico do IICA no Maranhão.

considerados mais vulneráveis de população rural. Essas estratégias objetivavam fortalecer, simultaneamente, os quadros de profissionais multiplicadores de instituições públicas e privadas e as organizações e atores locais na gestão do território.

3.1.1. Projeto Identidade: marco para a inovação e o trabalho a partir da cultura

A gestão de processos de desenvolvimento territorial a partir da cultura é uma possibilidade pouco contemplada nas políticas, estratégias e programas públicos. É o que distingue a evolução dos processos de capacitação e gestão social do território no Maranhão desde o ano 2002.

A explicação para a ênfase no referencial da cultura está em uma série de fatores combinados: a alta diversidade cultural dos estados do Nordeste brasileiro, em especial no Maranhão; a força dos movimentos sociais; a concentração dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) nos territórios indígenas, quilombolas e afrodescendentes; além da interlocução que o IICA conseguiu com as instâncias públicas e as organizações sociais para executar ações conjuntas de combate à pobreza.

Nessas condições, a proposta do Projeto Identidade surgiu no meio de três desafios¹³³. O primeiro foi realizar a mediação social no trabalho com as comunidades rurais do Estado mais afetadas pela pobreza de forma a *superar a lógica assistencialista e construir novas relações sociais* para o desenvolvimento, e capazes de uma maior auto-sustentabilidade. Como isso não é possível sem a ativação das forças endógenas – os grupos e atores sociais dos territórios –, foi preciso construir uma estratégia de fortalecimento que identificasse e atuasse *onde as relações de dependência e subalternidade debilitam o potencial dessas forças sociais*.

Nesse âmbito, a *identidade cultural* emergiu e revelou-se como a sedimentação da marginalização histórica sofrida pelos grupos étnicos indígenas e afrodescendentes, desde os tempos coloniais, assim como as populações de trabalhadores rurais pobres. Com essa constatação, passou-se à *reconstrução cultural do território pelos atores e grupos sociais das comunidades mais marginalizadas*, na perspectiva de que esse processo impulsionasse a criação de *redes intercomunitárias e interterritoriais* para o desenvolvimento sustentável, isto é, as estruturas de redes.

133 IICA. 2002. *Projeto Identidade, construindo o desenvolvimento sustentável das comunidades afrodescendentes do Estado do Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. São Luís, Maranhão. Projeto escrito pelo consultor Carlos Julio Jara.

O segundo desafio foi transformar o marco institucional e de políticas públicas de forma que o *âmbito público pudesse responder com maior coerência às dinâmicas territoriais*. O Projeto Identidade foi o instrumento que gerou o marco territorial de trabalho com comunidades, recursos humanos capacitados e com mecanismos e instrumentos adequados aos processos gerados. Mesmo que esse desafio se apresentasse em curto e médio prazo como um problema de *formação de capital humano dos quadros do Estado*, a presença do setor público mais articulado e coerente implicou também transformações complexas de longo prazo e de caráter político. *Uma verdadeira mudança de modelo institucional implica a gestão de políticas com enfoque territorial aos níveis local, regional e estadual, em que cada conjunto de políticas guarda correspondência com as políticas dos outros níveis*. A formação de capital humano com novos enfoques perde força se não houver um modelo novo para atuar. Do contrário, acaba inserindo-se em instituições com dinâmicas assistencialistas tradicionais.

Em 2002, quando o Projeto Identidade foi lançado, o Estado do Maranhão carecia de planos regionais de desenvolvimento. É claro que esse complexo processo de natureza político-institucional tem um ritmo diferente em relação aos avanços que os atores sociais fortalecidos conseguem nos territórios. Na ALC, a mudança nas instituições públicas costuma ter um ritmo mais lento, por elas se tratarem de estruturas de poder que lutam para reproduzir a ordem vigente. Dessa forma, afeta a sincronização e a coerência nas respostas do Estado às demandas territoriais e à eficiência e eficácia dos programas de combate à pobreza, mesmo sob pressões dos territórios por mudanças institucionais. Esse desafio cresce em complexidade quando as forças sociais (movimentos, atores territoriais) direcionam suas energias e legitimidade para processos de desenvolvimento, o que resulta em maior capacidade para levar as suas demandas às esferas públicas. Assim, os atores e os movimentos sociais convertem-se, também, em fatores de mudança da institucionalidade pública.

Já o terceiro desafio implicou na retomada da experiência acumulada pelo IICA sobre a gestão anterior de processos de desenvolvimento territorial, tendo em vista aproveitá-la no novo contexto estadual e cultural. O IICA tinha um acervo de experiências acumuladas sobre gestão do território e fortalecimento do capital social, mas, até 2002, a tendência do IICA no Brasil, em termos de aplicação do enfoque territorial, era de operar nos níveis *sub-regionais* (Projeto Áridas) e *regionais* (estratégias de desenvolvimento sustentável em conjuntos de municípios, como na região do Seridó, no Rio Grande do Norte). As exigências específicas para o fortalecimento do capital social de populações afrodescendentes isoladas,

marginalizadas e pouco organizadas para a gestão do desenvolvimento obrigou o IICA a operar com as comunidades como unidades de gestão. Não significa retrocesso, mas uma estratégia diferente de caráter mais qualitativo e indutivo. Nesse sentido, as ações de capacitação e fortalecimento do tecido social no Maranhão foram bastante inovadoras em relação às ações de fortalecimento comunitário que o IICA implementou na época da reformulação dos PAPP, via APCR¹³⁴.

De alguma forma, todos esses desafios foram propostos de forma prática nos objetivos do Projeto Identidade.

Objetivo Geral do Projeto Identidade¹³⁵

Contribuir para o aperfeiçoamento das políticas e programas de combate à pobreza rural no Estado do Maranhão mediante a construção de nova modalidade de intervenção institucional compartilhada, baseada na formulação de estratégias territoriais e assegurada pela criação de redes intercomunitárias de cooperação, e via ações de capacitação e formação de capital humano – para facilitar os processos de planejamento de programas e projetos de desenvolvimento local sustentável.

Objetivos específicos do projeto:

- capacitar técnicos de instituições públicas e privadas e líderes comunitários para formulação de estratégias territoriais e para a gestão participativa dos projetos locais;
- apoiar e orientar os processos de desenvolvimento local nos territórios selecionados mediante a formulação de estratégias de desenvolvimento sustentável elaboradas de forma democrática pelas comunidades, de maneira a estimular a dinâmica de tomada de decisões e as ações coletivas e fomentar a interdependência e a complementaridade;
- promover a formação de capital social nas comunidades, formando redes e criando vínculos horizontais a partir de valores compartilhados, normas e sentimentos comuns de identidade para fortalecer a autonomia dos movimentos sociais e o exercício da cidadania;

¹³⁴ Vide Capítulo 2 deste documento.

¹³⁵ IICA. 2002. *Projeto Identidade, construindo o desenvolvimento sustentável das comunidades afrodescendentes do Estado do Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, São Luís, Maranhão. Projeto escrito pelo consultor Carlos Julio Jara.

- formular projetos estruturantes¹³⁶ de curto prazo baseados em estratégias territoriais que contribuam para melhorar as condições de vida das comunidades via investimentos diferenciados que orientem para resultados de integração e mudanças na escala territorial.

É importante explicitar os determinantes aspectos conceituais e metodológicos que viabilizaram o trabalho da cultura ao tecido social. A *capacitação* de quadros técnicos e de líderes territoriais foi o *ponto de partida do processo*, e os Cursos de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável (CPDLS) foram os principais instrumentos para a formação e para gestão social do território, não se confundindo com atividades de capacitação que podem ser separadas. Os elementos da mediação social e cultural – fundamentais – foram aplicados na capacitação, na preparação de instrumentos, na investigação feita nos territórios, no trabalho junto às comunidades e nas negociações com os parceiros do processo.

Desde o início, a proposta de mediação social contida no Projeto Identidade baseou-se no *vínculo entre identidade cultural e território*. Esse vínculo apareceu com clareza nas populações afrodescendentes quando foi realizada a primeira experiência em 2002. Nas palavras de Carlos Jara¹³⁷:

“O mundo local das comunidades afrodescendentes objetiva-se na *multirrealidade* tangível do território. Constitui fator fundamental da identidade e possibilita assegurar os vínculos positivos da reciprocidade e solidariedade. É nos territórios vivos, reais, multidimensionais, diversos e históricos que as comunidades afrodescendentes conservam sua memória histórica, os hábitos e os costumes e as narrativas particulares – no lugar de origem. A linguagem cultural apresenta-se intimamente ligada a uma territorialidade específica. Por isso, as terras dos negros (terras dos pretos) têm significado simbólico, como o lugar onde as relações de parentesco são reproduzidas e onde as formas peculiares de convivência e afetividade manifestam-se. O território vivenciado em termos culturais promove o enraizamento de valores, crenças e sentimentos, possibilitando a construção do entusiasmo coletivo para a meta de se sair da pobreza.”

136 O conceito de projeto estruturante refere-se aos instrumentos mobilizadores da energia social comunitária, no intuito de formar capacidades, competências e destrezas, no curto prazo. Esses projetos permitem estruturar relacionamentos sociais para o desenvolvimento autônomo, a partir da formação de estruturas de redes.

137 IBIDEM. Jara também cita Naumi A. de Vasconcelos. 1997. *Qualidades de vida e habitação*. Em Regina de Freitas (comp.), Psicologia Social Comunitária, Brasil.

O reforço do vínculo entre identidade cultural e território constitui tarefa fundamental da mediação, porque esse vínculo emana uma energia social que, quando estimulada de forma adequada, mobiliza as populações para a construção de um destino e visão do presente e do futuro. Essa é uma concepção multidimensional e integrada por refletir a natureza cultural do território.

Para Jara, o fortalecimento desse vínculo *possibilita melhorar a qualidade do tecido social, que promove a fluidez dos processos de desenvolvimento rural sustentável*. E, para melhorar a qualidade do tecido social, é preciso se apoiar nos *atributos positivos da cultura e da identidade*. Nas comunidades afrodescendentes do Maranhão, Jara identificou as manifestações do patrimônio vivo da “alegria do tambor das Crioulas”; o “sentido coletivo de equanimidade”, como energia religiosa pautada no princípio da igualdade referida ao “serem todos filhos de Deus na terra”; e a confiança enraizada nos laços de parentesco. Jara considerou esses elementos como *ativos intangíveis para a integração social e para o desenvolvimento sustentável*, e que só aparecem como tangíveis quando se faz uma aproximação cultural do desenvolvimento¹³⁸.

Sob essa perspectiva, transcende-se a concepção da pobreza enquanto incapacidade de acessar bens e serviços básicos, que remete o problema ao âmbito da incapacidade *de fazer* e de realizar ações sociais que permitam recuperar a integridade do ser social e subjetivo. Na maior parte dos programas de combate à pobreza, não consta percepção de que a condição de exclusão provoca estados de anomalia social, impeditivos ao rompimento dos círculos viciosos da pobreza. Até hoje, muitas das comunidades mais pobres do Maranhão estão endividadas com o Estado porque as concepções e objetivos dos projetos não correspondiam aos atributos, talentos e recursos dos territórios, o que resultou em execuções frustradas e na crescente sensação e sentimento de fracasso e inferioridade. Como consequência, observa-se o aumento da vulnerabilidade social e a deterioração individual das populações pobres, isoladas e desintegradas, com suas histórias de marginalização antiga e recorrente.

Tais situações ocorrem, em especial, com as gerações descendentes de populações rurais marginalizadas e dominadas pela condição étnica. Ao serem despojados de suas identidades, negadas diante do imaginário do progresso, *arranca-se dessas populações a fonte que dá sentido a sua existência*

138 Jara desenvolveu amplamente esse ponto no livro, *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*, publicado pelo IICA em 2002, Brasília. A experiência da Comunidade de Felipa é muito significativa.

enquanto coletividade. A fragmentação da consciência coletiva leva ao rompimento das redes que conectam e dão conteúdo ao território.

Expressões do patrimônio cultural vivo, a exemplo do tambor das “crioulas”, nas populações quilombolas, muitas vezes são escondidas por “vergonha” ao serem consideradas, no âmbito público, como práticas “atrasadas”. Essas expressões ficam relegadas ao âmbito privado, passando de geração a geração e, por isso, sedimentam-se no inconsciente coletivo.

A Dimensão Cultural da Pobreza no Brasil¹³⁹

No período de 1549 a 1850, registrou-se a chegada ao Brasil de cerca de quatro milhões de homens e mulheres de origem africana na condição de escravos. Esse número corresponde a cerca de seis vezes mais escravos levados aos Estados Unidos, sem levar em conta o crescimento dessa população devido às gerações que nasceram nesses países. A população negra-escrava teve papel decisivo na conformação sócio-econômica do Brasil. As condições de trabalho e de vida dos escravos negros brasileiros foram ignóbeis em todos os sentidos, além de que o Brasil foi o último país que aboliu a escravatura em 1888.

A fuga da escravidão para as selvas e montanhas inóspitas e desconhecidas significou, para essa população, uma das poucas alternativas – talvez a única – para recuperar a vida. Eis a origem da formação histórica dos *quilombos* construídos pelas comunidades negras. As comunidades em comento constituem forma de resistência e de luta, com experiências sociais, culturais e econômicas próprias. Deve-se atentar, nas recuperações históricas, para os relatos sobre muitos *quilombos* que foram liderados por rainhas ou reis africanos escravizados e, depois, convertidos em guerreiros. Suas características de vida e apropriação coletiva da terra permitiram processos complexos de sincretismo cultural, com manifestações valorizadas por muitos como “primitivas e atrasadas”, mas que persistem até hoje, como o tambor das “Crioulas” ou tambor de Mina.

Sabe-se hoje que a formação dos quilombos não foi um movimento que atuou no centro do sistema colonial brasileiro de

¹³⁹ Os dados desse quadro foram levantados nas seguintes fontes: Furtado, Ribamar; Pontes, Eliane. 2004. *(R)evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social. A experiência com quilombolas e indígenas no Maranhão*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Brasília, p. 66-68. O levantamento dessas informações foi feito graças ao trabalho de Fabrina Furtado.

forma permanente, e foi mais que um movimento esporádico de escravos marginais, sem consciência social. Na Constituição Federal de 1988, consta um dispositivo que reconheceu o direito à propriedade definitiva para as populações negras que vivem como remanescentes em comunidades originais de *quilombos*. O tema desencadeou a atual polêmica sobre como definir essas populações e seus direitos. Uma mulher quilombola definiu-se assim: “ser quilombola representa a resistência do negro, porque o negro precisa conquistar especialmente o território para transformá-lo em espaço cultural de preservação de valores e construção de identidade, para garantir a sustentabilidade coletiva”.

Mesmo com toda essa história de luta e patrimônio cultural, as populações negras rurais do Brasil continuam vivenciando a pobreza. O Maranhão tem a terceira maior população negra do Brasil, sendo que a maioria reside no espaço rural. Até o momento, há registros de 443 comunidades quilombolas com os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano dos municípios do Estado onde habitam.

A revalorização das expressões culturais das populações que sofreram marginalização exige mais do que discursos racionais. É imprescindível o *sentimento coletivo de aceitação* dos significados e práticas que subsistem, pois o entusiasmo que produz essa aceitação identifica, também, fraturas no tecido social. Considerando as fraturas, é possível fazer trabalhos de recuperação e confiança. E a confiança tem privilegiado espaço nos territórios rurais, o que permite harmonizá-los para construir modelos de desenvolvimento sustentável tendo em vista a superação da pobreza.

Deve-se atentar para a antiga e profunda dívida social com as populações rurais, pois, embora a recuperação da confiança converta-se em estratégia indispensável, é insuficiente para a superação da pobreza.

O fator determinante é a organização dos pobres rurais ao abrir caminho para outras estratégias complementares que se combinam no processo de desenvolvimento em longo prazo para possibilitar o acesso aos ativos, à inclusão social e à superação da pobreza. O *IICA deu centralidade ao processo de planejamento participativo como elemento metodológico estruturante*. Os programas de combate à pobreza não atingirão seus objetivos se não conseguirem modificar de forma substantiva os elementos estruturais que reproduzem a pobreza. Contudo,

é possível que esses programas consigam melhorar a qualidade de vida das populações rurais, desde que os processos de formação de capacidades, o planejamento e a gestão de investimentos sejam feitos com a intenção de alimentar e fortalecer o tecido social e a cultura dos territórios. Essa melhoria tem relação direta com o ganho de maiores níveis de integração e coesão social.

Quando o IICA fez a mediação social, tentou estendê-la à construção cultural do território e ao conceito de Redes Territoriais, pois as estruturas de redes permitem maior fluidez aos processos de desenvolvimento sustentável, integração e aproveitamento de oportunidades e recursos.

O principal aspecto do fortalecimento do capital social foi a concepção de *cultura enquanto produção de sentido, integração, pertencimento e territorialidade*, o que foi trabalhado com todas as populações e territórios por onde o IICA operou durante os anos de 2003 e 2004, no Maranhão (populações indígenas, pescadores artesanais e mulheres trabalhadoras rurais). Nessas experiências, a dimensão da cultura foi pensada e sentida, e o território foi o ponto de partida.

Questão enfrentada durante a construção da proposta metodológica e pedagógica para ser trabalhada com as populações rurais especiais a dimensão da cultura ganhou lugar de destaque. Os aportes orientadores de Projeto Identidade foram levados, novamente, ao plano da interlocução com os atores sociais. Para Eliane Pontes e Ribamar Furtado – responsáveis pela construção da metodologia –, uma das mais ricas experiências em termos qualitativos que o IICA desenvolveu no Nordeste brasileiro foi aprender a ouvir as comunidades quilombolas, os indígenas, os pescadores e as mulheres rurais; e também construir, teoricamente juntos, a gestão solidária do desenvolvimento. Durante o processo de interlocução, os atores sociais fazem e deixam suas contribuições na cooperação técnica, resultando em uma verdadeira sociedade de cooperação e responsabilidade compartilhada.

As manifestações culturais da identidade diferenciam-se nos grupos de população e nos territórios, mas o princípio metodológico de fortalecimento da confiança e da identidade é mantido, fator indispensável para a gestão social do território com etnias específicas e para as populações com a energia social fragmentada ou negada devido à marginalização e a subalternidade.

Os multiplicadores formados sob essa concepção – como participantes do curso ou como monitores – converteram-se em elementos fundamentais do processo de mediação social – afirmação constatada por ocasião do trabalho de mediação feito em 2004 por um componente da

equipe do V CPDLS no Município de Caxias e em assentamentos de reforma agrária do Governo Federal.

“A maior contribuição do curso para as comunidades é a recuperação da confiança (...). Trata-se de comunidades onde os projetos foram impostos e, por isso, fracassaram. Isso nos fez retroceder às velhas práticas de agricultura de roça para subsistir. As lagoas de criação de peixes não foram incluídas no projeto, não eram conhecidas, e essa atividade não tinha tradição, mas o financiamento obrigou que fosse assim”¹⁴⁰.

3.1.1.1. *O alcance territorial do modelo de gestão social*

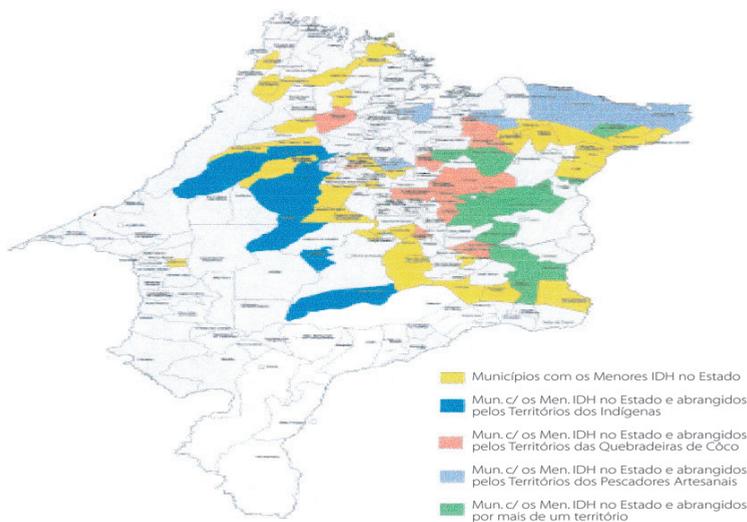
Até 2004, o modelo de gestão social do território feito por atores sociais foi implantado em quatro territórios. É importante retomar aos critérios para a definição desses territórios e distinguir a diferença entre o processo de seleção de territórios e o processo de delimitação dos mesmos. O IICA ofereceu orientação técnica para os dois processos.

- **O nível de seleção das unidades territoriais microrregionais.** Nesse processo, há grande participação dos tomadores de decisões, e os núcleos técnicos do governo de Estado se encarregam de planejar, em nível estadual, as políticas de investimentos para o combate à pobreza. Para tanto, foram definidos dois critérios. O primeiro foi a escolha de territórios dentro dos 80 municípios com menor IDH, por ser esse o principal objetivo do Programa de Combate à Pobreza. O segundo critério foi o padrão de assentamento territorial dos Grupos Especiais, pois são os grupos com condição cultural, de produção e organização que constroem capital social, humano e cultural de grande valor e potencial, mas que, por se encontrarem em condições de vulnerabilidade e exclusão, precisam de estratégias de combate à pobreza para ascenderem da desigualdade. Os critérios nortearam a escolha de territórios habitados por comunidades afrodescendentes e quilombolas, territórios de sete etnias indígenas, municípios com maior incidência de populações de pescadores e pescadoras artesanais e os territórios das mulheres trabalhadoras agroextrativistas e agricultoras. É importante ter em conta que houve participação significativa dos movimentos e organizações sociais na definição do segundo critério,

140 Notas de campo, feitas a partir de conversa com o Monitor José Ribamar Mesquita e com Eliane Furtado em Caxias, sobre o processo de fortalecimento das comunidades do território de Conceição-Mocambo, em 29 de junho de 2004, Maranhão, Brasil. O texto corresponde à percepção de Mesquita sobre os efeitos do V CPDLS em Caxias.

pois eles indicaram quais as áreas prioritárias para as diferentes populações e as localidades que haveriam de participar dos cursos de capacitação.

Mapa 6 Relação dos 80 municípios de menor IDH no estado do Maranhão



Obs: Dos 80 municípios com menores IDH, 41 estão incorporados aos Territórios definidos para os Cursos-Projeto Identidade e para as ações de Reforma Agrária/CEDRES

A relevante diferença quanto ao processo de definição de territórios deveu-se aos padrões de assentamento dos territórios afrodescendentes, quilombolas e indígenas serem condicionados geograficamente pelos processos históricos de discriminação étnica (remanescentes de fronteira agrícola e, em alguns casos, de terras inóspitas ou degradadas), enquanto os territórios dos pescadores artesanais e das mulheres quebradeiras de coco são altamente dependentes da dotação e do acesso aos recursos naturais.

Foi estabelecida a diferença entre os territórios definidos por fatores étnicos¹⁴¹ e os territórios definidos por grupos com atividades econômicas específicas, que também tinham cultura particular. Considerando a baixa organização, a mobilidade inerente à atividade pesqueira e a dependência

¹⁴¹ Evidencia-se aqui o caráter fundamentalmente político do conceito de etnia como categoria que expressa uma relação de dominação-marginalização específica devido à diferença cultural.

dos recursos naturais, as unidades territoriais dos pescadores artesanais são amplas e flexíveis. A dispersão e as condições de marginalidade dificultam o acesso às estratégias de combate à pobreza por parte dos pescadores. Nesse sentido, Josemar de Sousa argumenta:

“Além dos rios, o Estado do Maranhão tem cerca de 640km de costa. O segmento social dos pescadores artesanais compartilhava a situação de não ter acesso aos projetos de PCPR. A atividade não era vista como importante, e a organização dos pescadores era muito pobre, quase nenhuma, além do fato de não existir organizações locais. Havia as comunidades de pescadores, mas que não se enquadravam dentro das normas do Nepe para serem atendidos por projetos. Teve uma demanda dos próprios pescadores por um curso para eles. Então, foi feita uma nova abordagem territorial (...) e, como há brancos, negros, índios (...), dentre os pescadores, o espaço de atividade é que foi determinante na delimitação do território, e não as etnias.”

A diferença das comunidades dos pescadores artesanais em relação às comunidades de mulheres quebradeiras de coco é que as quebradeiras têm uma organização forte. Essa organização conseguiu assegurar que as trabalhadoras tivessem acesso ao coco babaçu e coordenassem a luta pela preservação da palmeira. Como consequência da luta, de forma organizada, os territórios das quebradeiras foram definidos pela presença da palmeira (plantações) e pela incidência das organizações e movimentos sociais de quebradeiras.

“Há mulheres em todo Maranhão. Mas existe um segmento de mulheres quebradeiras de coco que é bastante organizado. É uma atividade que vem ganhando destaque (...) como parte do movimento sindical de trabalhadoras rurais, mas exibe a bem definida característica de quebradeiras de coco. Atuam onde há palmeiras de babaçu. Chegamos a um acordo com elas para que o curso fosse oferecido no território onde houvesse maior incidência de quebradeiras de coco babaçu.”

- **A metodologia de delimitação dos territórios** objetivou focalizar o processo de capacitação e as ações de fortalecimento do capital social. Foi relevante a participação de técnicos, em constante consulta com as comunidades e organizações locais. A metodologia abrangeu a seleção dos participantes dos diferentes CPDLS e das comunidades onde foi implantado o processo de planejamento e de

gestão participativa: a gestão social do território. Esse processo resultou na construção de instrumentos junto às populações rurais. Logo, legitimados – planos ou agendas estratégicas de investimento. As comunidades foram selecionadas por intermédio de um trabalho de campo. Foram anotadas as mais diversas informações e observações, anotados os contatos com líderes e organizações locais, realizadas caminhadas exploratórias e visitas domiciliares.

Com esses procedimentos, foi possível identificar comunidades com relacionamentos – social e histórico – capazes de integrá-las de forma real ou potencial na condição de territórios. A identificação foi feita com indicadores construídos pelos especialistas do IICA. Foram consideradas experiências de investigação teórica e o uso das referências que resultaram da interlocução com os grupos e populações que participaram nos processos de formação e planejamento. Os indicadores foram escolhidos conforme a escala geográfica do processo (regional, sub-regional, comunitário, etc.).

A listagem a seguir contém os indicadores que orientaram a seleção de territórios, e que foram construídos durante o trabalho com as comunidades pesqueiras do Maranhão – parte das atividades do *IVCPDLS*. Ribamar Furtado, Eliane Furtado, as comunidades e os monitores tiveram participação na construção e na validação desses indicadores.

Indicadores para Identificar Regiões Pesqueiras

- tipos de pescadores (pescador profissional, pescador/agricultor, pescadores de mariscos e caranguejos, etc.);
- pescadores artesanais e/ou industriais;
- pesca litoral (em estuário, na costa ou em mar aberto);
- pesca em águas interiores;
- relação do homem e da mulher com a natureza (rio, lago, campos naturais, represas, desembocadura dos rios, estuários);
- aqüicultura;
- técnicas de pesca;
- cadeia produtiva;
- tipo de embarcação;
- equipe de pesca;
- tipos de peixes capturados.

Nos espaços dialógicos, essas comunidades foram expressando a definição que tinham de território, o que fez a construção teórica ser participativa. Os indicadores são referências flexíveis, que orientam e que estão em permanente construção e reconstrução.

3.1.1.2. Formação de capital humano

O programa de Formação de Capacidades do IICA capacitou cerca de 800 multiplicadores¹⁴² em diferentes estados do Brasil (técnicos, líderes de organizações e de comunidades e monitores). Desses, cerca de 200 são líderes de territórios, organizações e comunidades rurais que tiveram acesso aos CPDLS.

Quadro 8	Municípios e líderes capacitados a partir dos CPDLS ¹⁴³	
Cursos realizados	Número de municípios selecionados	Número de líderes capacitados
CPDLS com comunidades afrodescendentes e quilombolas	8 municípios	37 líderes
CPDLS com população indígena (sete nações: Krikati, Kanela, Guajajara, Awa, Gavião, Timbira e Kaápor)	12 municípios 25 aldeias ¹⁴⁴	33 líderes
CPDLS com pescadores artesanais	43 municípios	38 líderes
CPDLS com mulheres trabalhadoras rurais e quebradeiras de coco	43 municípios	38 líderes

Fonte: Eliane Furtado e Ribamar Furtado, coordenadores pedagógicos dos CDPLS.

142 IICA. 2002. Redes Territoriais para o Desenvolvimento Rural Sustentável. Construindo vínculos de cooperação, equidade de gênero e esquemas de gestão compartilhada nos territórios afrodescendentes, indígenas e pesqueiros do Estado do Maranhão. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, São Luís, Prometo escrito pelo consultor Carlos Julio Jara.

143 Fontes: Entrevista realizada em 26 de maio de 2004 com o Doutor Josemar Sousa Lima, técnico do IICA no Maranhão, e com Ribamar e Eliane Furtado (2004).

144 Ipu, Urucu-Juruá, Bacurizinho, Cocal, Escalvado, Felipe Bone, Ximmboreda, Riachinho, Governador, Rubiácea, Tiracambú, Canudal, Juçaral, Zutíua, Januária, Cocalinho, Colônia, Cachoeira, Mangueira, Sardinha, São José, Sibirino, São Pedro e Barreirinha.

A população que foi capacitada no Maranhão tem dois perfis básicos, os monitores e os líderes multiplicadores. O papel do monitor é dar seguimento ao processo de formação dos participantes durante a prática de campo. Mesmo não sendo instrutores, convertem-se em facilitadores do processo de gestão, tendo em vista impulsionar os líderes e as comunidades.

Quase todos os monitores têm cursos universitários e experiência em processos participativos, ao contrário dos líderes capacitados que, em geral, têm baixo nível educacional, embora a maioria tenha experiência em organização social devido à militância em movimentos e sindicatos rurais. Têm, pois, capacidade de estabelecer um processo de comunicação e empatia quase imediata com as comunidades, e são considerados, por essas, como trabalhadores rurais, e não como agentes exógenos.

Há ainda os diferentes perfis das pessoas preparadas nos CPDLS em termos da capacidade de multiplicar processos de planejamento participativo conforme condições de geração e gênero; atitudes pessoais e habilidades subjetivas, construídas nas trajetórias de vida. Referindo-se ao processo de formação e aprendizagem que os CPDLS propiciam, um monitor do VCPDLS explicou o acompanhamento de campo que fez, nas comunidades, sobre as mulheres trabalhadoras rurais que participaram do curso:

“Eu disse para elas: isso é um processo pedagógico direcionado a vocês. Mas, para as comunidades, trata-se de suas vidas. Então, elas compreenderam e internalizaram o processo. Mesmo com toda a experiência organizativa em comunidades, elas mudaram, aprenderam e estão reconhecendo isso. As mesmas pessoas das comunidades, quando nas oficinas de autodiagnóstico territorial, disseram: ‘nós não seremos as mesmas depois disto’¹⁴⁵.”

Os monitores e as monitoras participantes do VCPDLS que foram entrevistados concordam que o trabalho nas comunidades constitui o *coração do curso*, para o que existem várias explicações. A orientação prática para a atuação no campo tem grande significado para as lideranças rurais e para as comunidades, que se referem às líderes como “meninas que são como nós, trabalhadoras rurais”. As que participaram do curso se empenharam com muita energia, e a grande maioria demonstrou muito comprometimento e responsabilidade. Esse desempenho explica o maior grau de empatia desenvolvido no campo.

145 Comunicação pessoal com José Ribamar Mesquita, monitor do VCPDLS. Trabalho de campo em comunidades do Município de Caxias.

A continuação do trabalho e o apoio disponibilizado pelos monitores atingem maior performance no campo, pois eles se vêem obrigados a negociar com as comunidades, a resolver conflitos e a fazer mediações pedagógica, metodológica e emocional ao lado das participantes.

Mesmo considerando que nas salas de aula enfatiza-se a linguagem coloquial, e que a estrutura (horas em sala de aula, presença de especialistas, centralização em espaço não-rural, etc.) produz forte impacto em populações com baixa escolaridade, parece que as aulas dadas nas salas não foram harmonizadas e complementares, como esperado, ao trabalho de campo – ainda que tenham tido a importante função de apropriação conceitual. A valorização desses aspectos levou os coordenadores pedagógicos e os monitores a revisarem os objetivos e a estrutura das aulas em sala, e a dar maior espaço às atividades de campo, o que implicou fortalecer competências metodológicas e de atitudes.

A situação anteriormente descrita constitui indicativo de que a formação direta dos atores sociais implica inovações permanentes para que os atores se convertam em bons multiplicadores. Os espaços de aprendizagem têm que corresponder às condições dos atores e ao potencial de transformação que esses podem desabrochar. As estruturas e os espaços formais de educação têm sua função, desde que bem balizadas, valendo lembrar que a população rural tem pouca escolaridade e que a inserção prática na ruralidade não enfatiza os espaços formais, além de que longos períodos em sala de aula tornam-se inadequados. Logo, a metodologia da alternância pode ser oportuna, devendo ser observado, ainda, que a prática deve ser levada à sala de aula para reflexão e que também ocorre aprendizagem dos conceitos no campo.

É preciso entender que a formação de multiplicadores transcende os resultados diretos que o curso proporciona aos graduados em geral. O processo de planejamento e gestão do território desenvolvido nas comunidades rurais constitui, ao mesmo tempo, processo de formação e capacitação. Mesmo que os comunitários em geral tenham baixo nível educacional, eles conseguem reconhecer os princípios fundamentais da metodologia desenvolvida nos CPDLS para o fortalecimento de atores. As oportunidades de apropriação são maiores quando os comunitários têm, igualmente maior, experiência prévia em formação e participação nas organizações sindicais ou movimentos sociais.

Os CPDLS geram aprendizagem nas comunidades e preparam as pessoas para enfrentarem, juntas, o processo de mudança e a construção social para autogestão. As oficinas comunitárias constituem espaço adequado para evidenciar e auto-reforçar esse processo. Nas avaliações

das oficinas realizadas nas comunidades do Município de Caxias, os comunitários expressaram de várias formas o que conseguiram aprender. Seguem alguns exemplos:

“Isso não é só para nós, mas para nossos filhos e bisnetos”.
Antonio Oseas, Povoado de Santo Antônio, Município de Caxias.

“Aqui nunca tinham aparecido pessoas para fazer o que vocês estão fazendo. Fazer com que as pessoas falem e se respeitem e valorizem a gente pelo que a gente é”. *Raimundo Machado, Povoado de Rodagem, Município de Caxias.*

“A gente sabe muitas coisas, e a gente pensa que não sabe nada. Na oficina nós entendemos que temos que trabalhar juntos para melhorar nossas vidas”. *João Antônio, Povoado de Rodagem, Município de Caxias.*

Durante os CPDLS, foi possível informar às comunidades sobre a existência do Programa de Combate à Pobreza, e capacitá-las para entender os investimentos como oportunidades de formação coletiva e fortalecimento organizativo. Considerando que um dos fatores do baixo impacto do PCPR nessas comunidades foi o baixo nível de informação e conhecimento, a formação de líderes rurais e comunidades foi elemento-chave, tendo em vista o efeito multiplicador nos territórios. O fortalecimento das comunidades resultou em projetos que incluíram as agendas estratégicas construídas pelas comunidades, e significou o redirecionamento das demandas do PCPR.

Na avaliação final do VCPDLS, Jordânia, uma destacada aluna de 18 anos e líder juvenil do Município de Lago do Junco, comentou o seguinte:

“Ter uma visão maior sobre a realidade muitas vezes me deixa indignada, mas não me entristece. Ao ter agora uma visão tão diferente, tenho os desejos de luta e de mudança cada vez mais fortes. Também creio que o curso pode aprofundar mais sobre a questão de gênero”.

3.1.1.3. Construção comunitária de territórios e de redes interterritoriais

“A partir daqui, nasce uma nova visão. Eu não estou mais preocupado com meus problemas, mas com os problemas de todo

o território". *João Neto, Povoado de Alecrim, Município de Caxias.*
Primeira oficina com os representantes das comunidades, VCPDLS.

A intervenção do IICA objetivou fomentar o fortalecimento e a melhora da qualidade do tecido social nas comunidades rurais. A metodologia utilizada deu ênfase à construção da confiança coletiva e ao *autodescobrimento* das potencialidades e recursos dos territórios. Todavia, o fortalecimento do tecido social exige a formação de redes – o que transcende o nível comunitário –, tendo em vista potencializar os canais *intercomunitários*, que existem por tradição, por parentesco ou filiação, e por necessidade prática dos relacionamentos, levando as comunidades a construir vínculos. Em geral, o processo não aparece objetivado na consciência dos comunitários como um território.

A construção coletiva do território que ocorre nas oficinas de planejamento e gestão dos CPDLS constitui a ação deliberativa, transcende da visão comunitária à visão territorial de desenvolvimento. Resulta desafios para as comunidades organizadas e para as que se encontram mais isoladas e/ou desintegradas. Nas comunidades desintegradas, tem-se a fazer um consistente trabalho de construção da confiança coletiva antes da construção social do território.

As associações e organizações sociais das comunidades em geral se estruturam com objetivos e interesses restritos ao âmbito comunitário, não microrregional. Muitas dessas associações reproduzem a lógica do desenvolvimento setorial, e suas lideranças atuam conforme os moldes assistencialistas. Mas a visão territorial implica novo modelo de gestão, com estruturas flexíveis e horizontais para permitir integrar a pluralidade de organizações e lideranças a partir de objetivos comuns de bem-estar. A criação explícita de redes *intercomunitárias* constitui o primeiro passo do processo de construção autogestionária do território.

Em 2002, durante um curso com comunidades negras e quilombolas no Município de Guimarães, com a utilização da metodologia dos CPDLS, foi possível identificar avanços no processo de fortalecimento do tecido social e na construção de estruturas de redes. As comunidades experimentaram a multiplicação dos espaços participativos e do trabalho em redes territoriais. O CPDLS de 2004 trabalhou com 6 (seis) comunidades, que, ainda em 2004 – de forma endógena –, empenharam-se em construir a participação de mais 20 comunidades¹⁴⁶. Formou-se a *coordenação das comunidades negras e quilombolas de Guimarães* com o objetivo de abrir um espaço horizontal e descentralizado para a tomada

¹⁴⁶ Comunicação pessoal com Eliane Furtado, em junho de 2004.

de decisões participativas. É um esquema diferente do que outras organizações sociais reconhecidas vêm adotando, a exemplo da Associação das Comunidades Negras Quilombolas do Maranhão (Aconerqu), também com coordenação definida.

A proposta do Prodim (a ser explicada no item 5.3.5) objetiva aperfeiçoar o instrumental das políticas e estratégias do Governo do Estado para populações especiais nos próximos quatro anos, e visa fomentar a criação de redes territoriais comunitárias.

3.1.1.4. *Agendas consensuadas sobre prioridades de investimentos e perfis dos projetos*

Houve variações significativas nos produtos pontuais de cada um dos CPDLS. Para melhor ilustrar, retomam-se os produtos que resultaram do CPDLS com populações indígenas e o *V Curso para Mulheres Trabalhadoras Rurais Quebradeiras de Coco Babaçu*.

Com a população indígena, foram levantados 36 perfis de projetos, destinados a populações de oito etnias diferentes. A maior parte desses projetos já foi executada, mas ainda existem cinco pendentes.

O avanço ocorrido constitui diferença significativa em relação ao período anterior ao PCPR, quando, até então, só tinham sido elaborados cerca de cinco projetos para atender às populações indígenas. Também é importante registrar o significativo impacto na forma como foi feita a gestão desses projetos, que obedeceram “a ocupação da estrutura”¹⁴⁷, isto é, mediante a pressão de movimentos indígenas relativamente espontâneos que ocupavam terras e, depois, demandavam os projetos. Depois do CPDLS, não ocorreram ocupações, apenas demandas por mais cursos. A proposta do Governo do Estado aponta para fortalecer os processos dentro dos territórios em que os CPDLS já foram realizados.

No *V Curso para as Mulheres Quebradeiras de Coco* foi possível elaborar agendas estratégicas de investimento com o instrumental da metodologia de mediação e gestão social nos cinco territórios delineados. Existe um compromisso do Governo do Estado em fazer dotação de fundos para cerca de 40 tipos de projetos que resultaram das agendas estratégicas. Dessa forma, as agendas vêm sendo instrumentos de negociação entre o Governo do Estado e o PCPR, mas não apenas entre esses atores. Conforme Eliane Furtado¹⁴⁸ aponta, a agenda de prioridades tem de ser utilizada

¹⁴⁷ Entrevista com Josemar Souza Lima, técnico do IICA no Maranhão.

¹⁴⁸ Comunicação pessoal, processo de trabalho de campo nas comunidades de Caxias, *V CPDLS*.

como um instrumento flexível, um parâmetro do processo de construção conjunta que fortaleça as pessoas individual e coletivamente; que oriente, mas que respondam às oportunidades que surgem na vida real. Por exemplo, ao surgir uma oportunidade de financiamento para atender um problema posto na agenda, deve-se aproveitar a oportunidade, independente do grau de prioridade que o problema ocupa na agenda, pois esta serve para orientar, não para limitar as perspectivas ou os processos.

3.1.2. Incidência das ações de capacitação e do modelo de gestão social do território na otimização do Programa de Combate à Pobreza

Os quatro CPDLS realizados para atender aos atores sociais no Maranhão abrangeram as comunidades e territórios em 40 dos 80 municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano, conforme meta do Programa Estadual de Combate à Pobreza. O financiamento para os processos e projetos que envolveram os cursos representa menos de 1 % dos 4 mil projetos que foram financiados na primeira etapa do Programa. A proposta do IIICA nesse caso é de ampliação e aprofundamento do trabalho nesses 40 municípios onde os processos já foram iniciados, com o propósito de promover a melhoria qualitativa e ver com maior clareza os efeitos que as diferentes estratégias e modelos de combate à pobreza produziram.

As diferentes estratégias fomentadas por intermédio da gestão social do território são capazes de retomar aspectos da cultura e da organização social dos territórios que dificilmente podem potencializar a aplicação de políticas universais. Exemplos disso são as políticas de combate à pobreza que têm procedimento geral de obrigar a formação de associações com o objetivo de criar os sujeitos para receber os financiamentos. Uma contradição para populações que têm outro tipo de institucionalidade, em que a determinação para se criar uma associação não se enquadra no padrão de assentamento territorial e no tecido social de populações culturalmente diferenciadas:

“(...) os procedimentos explicitam que os projetos só podem ser financiados via associações, e para os índios isso constituiu um problema, porque na hora de criar uma associação quebrava-se a

organização tradicional deles. Porque eles já tinham na aldeia determinado número de famílias. (...) na hora de formar uma associação para atender 30 ou 40 famílias, que são números médios para uma associação, quebrava-se sua aldeia. Percebeu-se que não é possível trabalhar com os negros, os índios e com os pescadores sob uma perspectiva e visão local devido à organização originária deles. Quando se trabalha em uma comunidade indígena e deixa-se parte fora do projeto, eles se sentem marginalizados e recusados. Foi necessário fazer um processo seletivo, mas não uma seleção, porque os líderes indígenas chegavam e diziam: 'se a gente faz um processo seletivo (...) e alguns não forem selecionados, eles irão se sentir recusados e se verão como índios de segunda categoria'. Então tivemos que modificar o processo de seleção. Os caciques se reuniam e definiam quem ia participar. Esse processo não foi seletivo, como foi feito com os negros, que passaram por um processo de seleção e entrevista. Mas com os índios não foi diferente, porque a cultura deles não permitiu que fosse feita uma seleção. Verificou-se também que, quando foram fazer os projetos, estes não podiam ser feitos conforme os processos das associações locais. Do contrário, quebrava-se a aldeia à metade, uns com casa e outros sem casa, uns com energia elétrica e outros sem energia. Foi um processo complicado¹⁴⁹."

Essas e outras lições aprendidas nos CPDLS foram aproveitadas pelo IICA para apoiar a formulação do Projeto de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (Prodim), proposto pelo Governo do Estado com o objetivo de dar continuidade aos processos gerados pelo Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR I). O novo PCPR II dará continuidade às ações de combate à pobreza, incluindo o atendimento aos 80 tipos de projetos que foram gerados nos territórios dos pescadores artesanais e das mulheres quebradeiras de coco. O Prodim também adotou a abordagem territorial como referencial, evidenciando impacto sobre o redirecionamento da demanda do PCPR que, apesar de relativamente pequena, mostra a opção alternativa dos resultados de eficiência e de fortalecimento das populações rurais em projetos de desenvolvimento territorial.

149 Entrevista com Josemar Sousa Lima, técnico do IICA no Maranhão.

3.2. Lições para a Construção de Modelos de Gestão Social do Território a partir da Experiência Brasileira

Mesmo que não existam iniciativas comparáveis aos programas de combate à pobreza rural no Brasil em relação a programas similares de outros países da América Latina e Caribe, é possível resgatar, em termos de magnitude, estratégias, programas e investimentos, os pontos positivos alcançados pelo Brasil para formular e gerir intervenções em diferentes escalas considerando a identificação dos elementos estruturantes. Esses elementos constituem relações que articulam o investimento econômico público com a formação de capital humano e capital social por meio de processos de mediação social para o desenvolvimento de capacidades e do fortalecimento de atores. Consiste na *mediação que facilita o desenvolvimento institucional* para possibilitar maior aproveitamento do investimento público e dos diversos recursos do território. Essa articulação é denominada *gestão social do território*.

Enquanto força central do desenvolvimento sustentável, a ênfase dada aos atributos culturais do tecido social é o elemento central desse modelo. Parte-se da cultura para enriquecer o tecido social por meio do aproveitamento de oportunidades inerentes à cultura de forma integral e multidimensional, o que resulta no enriquecimento do tecido social. A fluidez necessária aos processos de autogestão resulta do processo crescente de enriquecimento do tecido social.

É necessário trabalhar os aspectos intangíveis¹⁵⁰ nos contextos territoriais afetados pela pobreza rural – a confiança, a apropriação de referenciais de significados que enfatizem a *autopercepção* positiva via ação social para a mudança, não para o consumo de bens. Tais aspectos *não estão contidos nas diferentes metodologias que fazem medições quantitativas da pobreza*. A experiência do IICA no Estado do Maranhão demonstra que vivenciar a subalternidade, as complexas relações e os aspectos significativos que a compõem sustenta os círculos perversos de reprodução da pobreza rural, simultaneamente às limitações, que inviabilizam o acesso aos ativos materiais.

Destacam-se algumas das lições aprendidas na experiência do IICA no Brasil que possibilitaram ao Instituto promover mudanças na formulação e na gestão de políticas e programas no Estado do Maranhão.

150 Considerados assim nas concepções tradicionais sobre a pobreza.

3.2.1. Mecanismos de geração de capital humano

O conhecimento e capacidades locais são requisitos para os investimentos em desenvolvimento, sempre visando o melhor aproveitamento e a gestão coerente e legítima. Por referência, tem-se o conhecimento e as capacidades que constroem institucionalidades adequadas às inversões que promovam e assegurem os processos de desenvolvimento. No geral, constata-se grandes déficits na formação de recursos humanos e nos contextos rurais afetados pela pobreza.

De um lado, as instituições locais caracterizam-se pela carência de quadros profissionais e técnicos sem a formação que os habilitem a responder à complexidade dos problemas enfrentados no cotidiano. De outro, observam-se os baixos níveis da educação e das condições de vida da população rural, mesmo que existam talentos, destrezas e conhecimento local. Neste marco, são necessários altos investimentos em capacitação diante da meta de romper os círculos viciosos da pobreza, que já são onerosos por natureza. A experiência do IICA no Maranhão demonstrou o impacto estruturante que resultou da formação adequada de multiplicadores associada aos processos de capacitação, gestão dos investimentos e fortalecimento do tecido social. Ela consistiu no implemento de quadros e redes locais de gestão destinados à geração de capacidades, o que resultou em efeitos positivos na promoção de processos mais sustentáveis.

Os Cursos de Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável (CPDLS), organizados pelo IICA do Brasil, foram instrumentos que possibilitaram, em tempo relativamente curto (cerca de quatro meses, incluindo os períodos de preparação), reunir todos os elementos e atores que fazem o modelo de gestão social do território. *A duração dos cursos, que não equivale ao processo, correspondeu aos eventos de capacitação quando o modelo de gestão social dos territórios foi lançado e implantado. O modelo constitui o ponto de partida, com a vantagem de haver incorporado, ao mesmo tempo, a capacitação e a gestão do território* – o que contrasta com a prática arraigada nos países que concebem as capacitações como situações de aprendizagem prévias ou independentes da gestão dos investimentos em infra-estrutura e serviços básicos rurais.

A experiência do IICA no Brasil caracteriza-se pela ampla visão sobre a formação dos multiplicadores, necessários e adequados às características dos territórios. Destacam-se alguns aspectos comuns, evidenciados nos processos de formação de multiplicadores no Nordeste brasileiro, listados a seguir.

3.2.1.1. Formação do novo profissional para o desenvolvimento territorial

A proposta de desenvolvimento territorial em contextos afetados pela pobreza rural implica desafios específicos quanto à formação de quadros técnicos para as instituições públicas e privadas, bem além da atualização profissional. Desafios esses que implicam formar e/ou fortalecer *profissionais com liderança*, conforme três características fundamentais:

- *capacidade para trabalhar no campo com o enfoque territorial e para gerar instrumentos adequados;*
- *capacidade de entender e analisar a realidade de forma crítica para, depois, atuar sobre ela de forma solidária¹⁵¹; e,*
- *atitudes que permitam trabalhar com as organizações das sociedades rurais e com os sujeitos do desenvolvimento sustentável.*

A experiência do Maranhão mostrou que as metodologias de alternância (que combinam salas de aula e trabalho de campo) tendem a aumentar o impacto da capacitação para os técnicos. A vivência e a análise posterior dessas experiências e de sua multidimensionalidade e integralidade produzem resultados superiores em relação às capacitações descontínuas centradas nas cidades, ao mesmo tempo descontextualizadas do universo rural.

Com essa experiência, evidenciou-se ainda que, nos contextos rurais afetados pela pobreza, era necessário formar uma *figura técnica de transição* para dar prosseguimento à formação e ao trabalho de fortalecer os líderes rurais e o tecido social nas comunidades, com os instrumentos adequados, no marco do desenvolvimento territorial sustentável. A figura técnica no Maranhão foi o *monitor* – profissional de nível universitário e com um perfil para trabalhar, comunicar-se e negociar com comunidades e organizações rurais no intuito de facilitar espaços e ambientes para a aprendizagem.

3.2.1.2. Formação de novas lideranças no território

A evidência da possibilidade de se fortalecer o desenvolvimento com legítimas lideranças está no fato de uma líder trabalhadora rural, quebradeira de coco, com apenas 17 anos, ter recebido capacitação e se

151 Notas de Ribamar Furtado e Eliane Furtado no segundo borrador deste documento.

tornado multiplicadora, imbuída da concepção e da metodologia de planejamento e gestão para o desenvolvimento sustentável. Talvez tenha sido um dos mais significativos êxitos da capacitação de atores feita pelo IICA no Maranhão. Quando se capacita um líder rural, forma-se um multiplicador que atuará em uma comunidade ou em um território. Nesse papel, incorporam-se elementos de mudança que vão invadindo as estruturas e as organizações dos movimentos e organizações rurais.

Com essa possibilidade, as competências, capacidades, destrezas e conhecimentos que os atores sociais adquiriram são revalorizados e potencializados durante a participação ativa nas organizações e movimentos rurais, e superam as formas mediáticas tradicionais de formação de recursos humanos.

É necessário entender que as relações de poder e de mudança construídas pela cidadania são qualitativamente diferentes dos relacionamentos que resultam do poder político do Estado. As estruturas, redes, significados, interesses e conhecimentos que resultam das relações cidadãos são diferenciados. Aprender fazendo é uma das características do processo organizativo das populações rurais pobres. Na experiência de formação de lideranças no Maranhão, ficou evidente que, apesar das hierarquias e relações verticais das organizações sociais, o valor de uma pessoa é reconhecido pela ação social, *por seu trabalho*, o que vai além da possibilidade de acesso privado aos bens e serviços.

As organizações e os movimentos de trabalhadores rurais constituem também espaços em que as pessoas constroem conhecimento sobre seu próprio potencial e sobre os recursos dos territórios. As identidades individual e coletiva formam-se nas ações, propositivas e reivindicatórias, alternativas de desenvolvimento. Quanto mais horizontais e eqüitativas forem as estruturas das organizações e dos movimentos sociais, maior será a democratização dos saberes necessários à tomada de decisões.

Nesse sentido, observam-se os vínculos existentes entre a melhoria da qualidade do tecido social das organizações, os movimentos sociais e a fluidez dos processos de conhecimento e gestão do desenvolvimento. Vínculos que são reforçados de forma positiva durante a criação das capacitações diretas para atores sociais. Já os efeitos das formas de capacitação mediáticas, a exemplo da formação em cascata, não são garantidos.

3.2.1.3. Vantagens da pedagogia da alternância para a formação de capacidade local

A metodologia de alternância e a mediação social geradas pelo IICA destacam-se de outras metodologias ao fortalecer, simultaneamente, o capital humano e o tecido social. Durante o processo de formação dessa abordagem, os técnicos de instituições públicas e privadas, ONGs e as organizações e populações rurais, são levados a fazer uma análise crítica da realidade dos territórios e a aproveitá-la como recurso pedagógico e fator de mudança. Os processos de construção de confiança e de dinamização dos recursos territoriais convertem-se, também, em aprendizagem.

Os técnicos e líderes locais são expostos, ao mesmo tempo, às facetas técnicas e políticas quando aprendem o enfoque territorial (conceitos) e utilizam os instrumentos e mecanismos que fortalecem as competências de planejamento e gestão do desenvolvimento e as habilidades de convocação e negociação com os diferentes atores. Dessa forma, é possível trabalhar, em simultâneo, as três esferas interdependentes da formação: a cognitiva (visão crítica da realidade e os saberes inerentes ao desenvolvimento territorial); as práticas e os desempenhos (manejo de instrumentos e mecanismos); e a esfera afetiva (as atitudes para trabalhar com as pessoas, conforme as metas de coesão social).

A adoção de uma concepção multidimensional evita que os processos de planejamento e gestão se fragmentem, considerando que esses são adaptados às possibilidades de mudança dos territórios e ao aproveitamento dos recursos locais, estaduais e federais. Importa a construção de capacidades locais, porque permanecem nos territórios com tendência a se multiplicarem, uma vez que é o fomento de estruturas de redes comunitárias e *interterritoriais* ativado pelos monitores.

3.2.2. Mecanismos de geração de capital social

A ativação das economias territoriais, o fortalecimento da institucionalidade que promove a coesão social e territorial e a gestão sustentável dos recursos naturais dependem muito da qualidade do tecido social para possibilitar a fluidez das mudanças. O tecido constitui a base que dá suporte à multifuncionalidade das atividades e dos recursos do território.

O ponto de partida da experiência brasileira foi a ênfase especial dada à abordagem da cultura dos territórios com a intenção de fortalecer e

melhorar o tecido social, o que possibilitou que as organizações de base e dos movimentos sociais fizessem, em conjunto, a gestão dos processos que promoveram a coesão social e territorial. Reconhecer isso orienta a geração de propostas particulares, conforme as características dos territórios.

3.2.2.1. Planejamento e gestão do território a partir da cultura

Como já explicado¹⁵², existem duas dimensões da cultura que se manifestam nos processos de desenvolvimento em geral e no território em particular.

A primeira dessas dimensões é inerente à condição humana e se refere à construção da realidade social com o papel estruturante que utiliza a cultura. A segunda dimensão diz respeito à construção política da diferença cultural, o que explica o caráter *multicultural* e *multiétnico* dos territórios rurais da ALC.

O trabalho do IICA no Maranhão, com populações indígenas, afrodescendentes, pescadores artesanais e agroextrativistas, implicou a retomada da cultura como elemento estruturante e a revisão de enfoques vinculados ao etnodesenvolvimento. Para a implantação do processo de planejamento e de gestão, foram consideradas as diferenças culturais a partir da construção do território e da territorialidade onde as culturais são geradas, em meio aos patrimônios, cosmovisões e linguagens diferentes. Devido à condição de desigualdade e subalternidade vivenciadas por esses grupos, foi realizada uma análise crítica da realidade, que fortaleceu a organização e o tecido social, ao revalorizar as identidades culturais.

Qualquer experiência de desenvolvimento territorial com grupos etnicamente diferenciados implica a apreensão e a interlocução sobre os significados particulares que esses grupos atribuem aos territórios. Essa apreensão possibilita a adequação dos processos de planejamento e gestão do território.

Ao trabalhar as diferenças culturais é preciso identificar as manifestações tangíveis (língua e linguagem simbólica, organização social, expressões patrimoniais, entre outras), pois a lógica que essas manifestações expressam (a concepção do mundo) é subestimada e relegada como uma dimensão intangível. Os elementos provenientes de

¹⁵² Conforme o item 1.1.2., que corresponde ao marco conceitual.

cosmovisões particulares tornam-se tangíveis mediante a adoção de alternativas que permitam o entendimento e o reconhecimento das lógicas culturais particulares. Ao mesmo tempo, esse entendimento possibilita identificar os atributos das diferentes culturas, que se afinam aos propósitos maiores do desenvolvimento sustentável no âmbito de coesão social e da coesão territorial.

A construção cultural do território só converte-se em elemento estruturante dos processos de desenvolvimento territorial sustentável e eqüitativo quando se constrói os mecanismos que ampliam a base democrática para possibilitar o reconhecimento da multiculturalidade. Esse reconhecimento nos territórios rurais afetados pela pobreza implica romper com os círculos perversos da desigualdade e subalternidade, ao fortalecer a organização social e se reconhecer o conteúdo nacional, constituído por diferentes patrimônios.

À medida que se fortalece a organização dos grupos e culturas – em condição de desigualdade –, cria-se a demanda sobre a gestão e sobre mecanismos de participação cultural diferenciados, além de definir em conjunto os conteúdos que devem nutrir arranjos institucionais específicos.

A atuação do IICA no Maranhão evidenciou que esses arranjos são necessários e possíveis e que, para facilitá-los tecnicamente, é necessário construir competências técnicas e de negociação política. O papel do IICA foi o de *abrir espaços de participação, oportunidades para fortalecer as comunidades e as organizações sociais e promover a interlocução dessas com as esferas públicas de forma que o patrimônio e a identidade cultural se manifestassem como fatores fundamentais de coesão e riqueza sociais.*

Os programas de combate à pobreza rural têm de reconhecer o respeito à cultura como um princípio habilitador de inclusão social.

3.2.2.2. Melhoria da qualidade do tecido social, coesão social e territorial

A gestão social do território enfatiza a necessidade de melhorar a qualidade e fortalecer o tecido social pelos atributos positivos e “integradores”:

A experiência do Maranhão resultou na ampliação do acesso aos ativos e serviços. Comunidades conseguiram a melhoria do tecido social em diversos aspectos, restauraram a confiança individual e coletiva com o desenvolvimento da capacidade de autogestão; o fortalecimento e

revalorização de cosmovisões que integram de forma simbiótica o bem-estar cultural e os ecossistemas; o manejo de ferramentas e fundamentos para o planejamento e gestão participativa de projetos; e o manejo de fundamentos da democracia deliberativa para a tomada de decisões que promovem a equidade em termos de geração e gênero.

É preciso perceber o tecido social como uma rede que pode ter a *qualidade aprimorada* para servir a muitos propósitos, não só ao desenvolvimento econômico. A *densidade do tecido social* na forma de estruturas de redes comunitárias que integram o território constitui nova institucionalidade a promover:

- maior aproveitamento dos investimentos em infra-estrutura pública;
- fortalecimento da identidade e do sentido de pertencimento por intermédio da criação de organizações próprias como as associações de 20 (vinte) comunidades afrodescendentes e quilombolas em Guimarães, produtos da intervenção;
- fortalecimento de capacidades para a gestão de agronegócios e de sistemas produtivos locais (harmonização das atividades de capacitação com as atividades agrícolas e agroextrativistas nas microrregiões do Médio Mearim e de Itapecuru Mirim), assim como o intercâmbio de experiências entre líderes capacitados de diferentes territórios;
- democratização do conhecimento e da informação que flui pelas redes de organizações;
- geração de processos de tomada de decisões deliberativas que incluam todas as comunidades e que tenham legitimidade representativa no território;
- ampliação da concepção sobre planejamento do desenvolvimento (oportunidades e investimentos que levem à adoção de atividades de agregação de valor).

3.2.2.3. Redes interterritoriais

O fomento de redes que vinculem territórios nas diferentes escalas (municipais, microrregionais e sub-regionais) é importante também para gerar outras vantagens e oportunidades, além das que resultam dos crescentes níveis de coesão social, no âmbito territorial, adotadas estruturas de redes.

Todos os cursos de planejamento do desenvolvimento local sustentável, que o IICA realizou no Maranhão, resultaram na implantação

de redes *interterritoriais* de comunidades e territórios. Juntos, os participantes vivenciaram a formação dos cursos. As redes foram apoiadas e promovidas pelos monitores locais, também participantes dos cursos. Na medida em que os monitores tiveram respaldo das entidades que promoveram os programas e das instituições que apoiaram os cursos, foi possível dar prosseguimento às redes para acompanhar a experiência pedagógica e organizativa, o que implicou a execução conjunta dos projetos financiados.

Os cursos realizados nos anos de 2002 e 2003, nas comunidades quilombolas de Guimarães, Serrano e Central, e nas aldeias indígenas de Kanela e Guajajara, tiveram efeitos favoráveis nas negociações entre as comunidades e as empresas contratadas quanto à edificação conjunta das obras, o que representou outra valiosa oportunidade para consolidar e reafirmar as aprendizagens sobre autogestão e fortalecer as lideranças democráticas.

A experiência do Maranhão evidenciou ainda a importância de se valorizar a articulação dos objetivos que são de interesse mútuo para as organizações de base, das comunidades e territórios, e para os movimentos sociais em escala estadual, interestadual e federal. Essa articulação constitui um tipo de rede com potencial para reorientar os processos de desenvolvimento rural com vistas à sustentabilidade.

O tecido social tem significados culturais que estão na base dessa articulação e são mais bem evidenciados à proporção que cresce a capacidade de ação organizada dos movimentos. A importância intensifica quando os valores e significados aglutinam-se para favorecer a preservação do meio e constituir alternativas de inclusão sócio-econômica das famílias, aproveitando melhor e mais adequadamente os recursos, conforme ilustra o Movimento Interestadual de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu.

É da natureza dos movimentos rurais serem *transterritoriais* ao atuar em diferentes territórios e cruzar os níveis local, estadual, nacional e, às vezes, o supranacional. Como não poderia deixar de ser, têm influência no desenvolvimento de territórios particulares, na coesão territorial e na integração entre territórios. Tal potencial é imprescindível ao envolvimento e à apropriação dos processos de desenvolvimento sustentável dos territórios por causa das forças sociais.

3.2.3. A mediação social dos investimentos públicos

O IICA aprendeu com os programas de combate à pobreza que não basta redirecionar os recursos desses programas direto para as comunidades. É necessário abordar as carências de capital humano e capital social por meio de *mediação social* adequada às características das populações, para que os investimentos atinjam os objetivos de fortalecer a base de autonomia e a eqüidade no nível local.

É preciso entender que os setores economicamente empobrecidos não tiveram oportunidades históricas, como outros setores, para acessar e aproveitar os mais elementares bens e serviços básicos, como educação e saúde.

3.2.3.1. O investimento de curto prazo como instrumento pedagógico

Grande parte dos investimentos destinados ao combate da pobreza na ALC é de curto prazo (estradas, moradia, eletricidade, aquedutos, infraestrutura para educação, saúde e esportes). A maioria corresponde às dívidas sociais com comunidades que têm grande carência de serviços públicos básicos. Se esses investimentos são aplicados de forma isolada ou *atomizados*, e se são geridos de forma assistencialista, os efeitos positivos diluem-se. Entretanto, como elemento pedagógico, os investimentos permitem maior aproveitamento e provocam maior coesão social dentro do território, além de maior vinculação *interterritorial*. Assim, os investimentos de curto prazo convertem-se em instrumentos de geração de capital social, o que implica, em médio e longo prazo, melhores condições para adoção de atividades de maior valor agregado.

Para que isso ocorra, é preciso que se tenha a garantia real de que os investimentos públicos serão aplicados de acordo com as agendas de prioridades construídas de forma participativa nos territórios. As intervenções propostas para a gestão social do território, e que, porventura, esfacelam-se depois, nos trâmites administrativos ou diante da inviabilidade política de aplicação dos recursos públicos, podem ter repercussões nefastas nas comunidades. Em função disso, a gestão dos recursos apropriados deve ter garantias de mecanismos formais.

A garantia de que os processos de planejamento e gestão têm o respaldo real de investimentos converte-se em fator de mobilização pelo interesse e pelas atitudes dos líderes em formação e das comunidades envolvidas. Passa-

se a construir maiores níveis de responsabilidade com toda a comunidade para se aprender a multiplicar com êxito os processos de planejamento de tomada de decisões deliberativas e de legitimação de resultados.

Além disso, obriga-se a gerar o processo de negociação efetiva com as fontes de financiamento. Os líderes locais capacitados compreendem que o investimento de curto prazo tem limites claros e precisam sair à procura de recursos adicionais, técnicos e financeiros, endógenos e exógenos – para que sejam aproveitados – bem como é preciso o apoio das redes e das parcerias geradas, tendo em vista assegurar o processo de ativação social alcançado.

3.2.3.2. Revalorização dos recursos e dos capitais territoriais e a autogestão

Nos territórios em que a carência de capital físico converte-se em condicionante do desenvolvimento, em particular nos territórios rurais afetados pela pobreza, a valorização do capital natural e cultural converte-se em fator-chave para a geração de valor. Esses capitais constituem-se em vantagens comparativas que podem ser potencializadas ao se combinar os investimentos econômicos públicos e privados para apoiar as atividades que agregam valor.

Para se garantir os efeitos positivos de forma integral nos territórios, é preciso fazer *reversões* significativas dos benefícios nas comunidades rurais. Assim, o fomento aos processos de autogestão tem efeito regulador, o que assegura certo nível de reinversão social no território. São também necessárias políticas reguladoras que zelem pela rentabilidade social dos investimentos públicos e privados.

3.2.4. A gestão de alianças e a importância de aliados “progressistas” para o desenvolvimento sustentável

O IICA, com a experiência que teve no Brasil, mostrou uma evolução qualitativa ao gerar diferentes modelos de gestão social do território em diferentes escalas: sub-regional, microrregional e local. O desenvolvimento das atividades em todos os âmbitos deve-se à capacidade de criar alianças estratégicas com diversas instituições e atores, o que levou o IICA a incorporar profissionais capazes de realizar ações que atendessem a todas as características.

A implantação dos modelos de gestão social do território exigiu a atuação de profissionais com profundo conhecimento sobre as características do capital social dos territórios e com capacidade de relacionamento e de negociação com diferentes autoridades, instituições públicas e atores sociais. Hoje, há o reconhecimento de que grande parte das crises e desequilíbrios nos países da ALC é por motivo que extrapola o capital físico.

A radicalização do confronto das organizações sociais com as instituições públicas e vice-versa; a perda de confiança; a desintegração das comunidades; o sectarismo dos movimentos sociais; e a persistência de esquemas verticais e clientelistas nas instituições públicas são expressões da vulnerabilidade institucional em que a pobreza persiste e se reproduz. Os efeitos destrutivos do tecido social, gerados pelos interesses de capitais privados, com desvantagens sociais e os comprometedores níveis de subsistência de populações empobrecidas são mais fortes diante da incapacidade de regulação institucional.

Nas alianças para o desenvolvimento sustentável, germinam novos contratos de convivência social e de convivência com o ambiente natural. Nelas, está a possibilidade de surgir novas “culturas de consumo e de bem-estar social” que implementem o desenvolvimento mais sustentável – conforme postulado em 1992 na Conferência Internacional do Rio de Janeiro sobre desenvolvimento e meio ambiente.

O desenvolvimento territorial aproxima e agrega os atores sociais capazes de fazer essas alianças. A grande contribuição da cooperação técnica é continuar promovendo a interlocução.

3.3. Conclusões: Superando Soluções Tradicionais

A continuidade da experiência com atores sociais no Maranhão, sobre a gestão social dos territórios, enfrenta muitos desafios, em função do caráter inovador que revela.

Há de se reconhecer que mesmo em um estado como o Maranhão, com um modelo de desenvolvimento predominantemente tradicional, conservador e bastante desigual, encontram-se condições – apontadas no contexto internacional – para implementar estratégias de combate à pobreza, notadamente pelo fortalecimento do tecido social das populações rurais. Uma dessas condições é o discurso *globalizado* sobre a importância do resgate das identidades culturais e étnicas nos contextos

locais, na qualidade de patrimônio e ativo para a construção do desenvolvimento.

Observa-se nesse contexto maior espaço e flexibilidade para o rompimento com os enfoques tradicionais da discriminação positiva, ações compensatórias e da ajuda humanitária que, antes, caracterizavam as intervenções dos organismos financeiros internacionais. Mas havia certa abertura do Banco Mundial para financiar estratégias alternativas que dessem maior protagonismo às populações rurais, em particular para as herdeiras de patrimônios e acervos culturais de seus ancestrais.

As iniciativas do Governo do Maranhão evidenciaram que é possível ganhar espaços de interlocução técnica em favor de políticas e programas alternativos para potencializar e aumentar o impacto dos investimentos públicos.

O IICA aprendeu com os programas de combate à pobreza que o repasse direto dos recursos desses programas às comunidades é insuficiente. Faz-se necessária a mediação dos processos de formação de capacidades para que os investimentos possam fortalecer de forma efetiva a base de autonomia em nível local, pois a mediação que possibilita as abordagens pedagógicas e metodológicas diferenciadas evidencia-se *chave* para a formulação de programas e projetos de combate à pobreza.

Importa que uma parte dos recursos seja destinada às intervenções relativas às inovações desses programas. Essa proporção de recursos deve ser definida por critérios técnicos, de forma a gerar resultados qualitativos que, em decorrência, abrem condições para mudanças de maior envergadura nas políticas e programas.

A experiência brasileira demonstrou, a partir das abordagens pedagógica e metodológica feitas durante as intervenções em comunidades rurais afetadas pela pobreza, que a formação de capacidades inicia-se com o processo de reativação da energia social com as comunidades excluídas e reprimidas em suas identidades culturais durante gerações. Para tanto, são necessárias abordagens que integrem as dimensões afetivo-emocionais (o vivido e o sentido) à dimensão cognitiva, o que inclui, também, a formação de capacidades deliberativas.

A recuperação da confiança e o fortalecimento do tecido social são pré-requisitos ao êxito de investimentos em outras estratégias (produtivas, de manejo integrado de recursos e consolidação institucional) que geram oportunidades substantivas para a inclusão econômica com equidade. As inversões em projetos de infra-estrutura são importantes à construção da confiança, devido ao forte significado que têm para o bem comum.

É necessário criar arranjos institucionais adequados às características dos territórios simultaneamente à execução de projetos de infra-estrutura física, a exemplo de estruturas organizadas em redes, por serem especialmente importantes nas comunidades afetadas pela pobreza. As estruturas, por serem horizontais, possibilitam maior fluidez aos processos de desenvolvimento, o que possibilita mudanças nos padrões tradicionais da cultura política clientelista.

Além do mais, é necessário maior empenho para que os quadros técnicos das instituições públicas apropriem-se melhor do enfoque territorial. Entretanto, é preciso ter claro que a formação desse novo profissional requer coerentes meio institucional e modelo de gestão.

A formação de capital humano é insuficiente para superar os resultados tradicionais, mas só se continuar inserida em modelos de gestão institucional assistencialista e compensatório, nos níveis estaduais, regionais e locais. O novo profissional impõe mudanças no local de trabalho, na instituição física e no território.

ANEXO 1

Entrevistas realizadas

Josemar Sousa Lima. Enlace técnico do IICA no Estado do Maranhão, Brasil. Entrevista realizada em 21 de junho de 2004 – São Luís, Maranhão.

Carlos Miranda. Especialista em desenvolvimento rural. Escritório do IICA em Brasília, Brasil. Entrevista realizada em 7 de julho de 2004 – Brasília, Brasil.

Maria Alaidis. Trabalhadora rural, líder do município do Lago do Junco, membro da AMTR e do MIQCB. Entrevista realizada em 28 de maio de 2002 – Município do Lago do Junco, Maranhão.

Silvianete Matos Carvalho. Monitora do *VCPDLS*. Entrevista realizada em 29 de junho de 2004 – São Luís, Maranhão.

Ângela Maria de Sousa Silva. Trabalhadora rural, líder Juvenil do Município de Lago do Junco, participante do *VCPDLS*. Entrevista realizada em 30 de junho de 2004.

Entrevista com Dirigentes da Assema. Realizada em 27 de junho de 2005 – instalações da Assema, Município de Pedreiras, Maranhão.

Jorrimar Carvalho de Sousa. Monitor do *VCPDLS*. Entrevista realizada em 29 de junho de 2004 – São Luís, Maranhão.

Jordania Pessoa da Silva. Trabalhadora rural, líder juvenil do Município de Lago do Junco, participante do *VCPDLS*. Entrevista realizada em 29 de junho de 2004 – São Luís, Maranhão.

José Ribamar Mesquita. Monitor do *VCPDLS*. Entrevista realizada em 1º de julho de 2004 – São Luís, Maranhão.

Luanda Dutra Gonçalves das Chagas. Trabalhadora rural, líder juvenil do Movimento Coletivo de Mulheres, do Município de São Luís, participante do *VCPDLS*. Entrevista realizada em 1º de julho de 2004 – São Luís, Maranhão.

Comunicação pessoal: entrevistas não gravadas.

Maria de Fátima Pereira Sousa. Trabalhadora rural do Município de Lago do Junco, membro da AMTR e do MIQCB. Comunicação pessoal em 29 de junho de 2004.

Zulmira de Jesus Santos Mendonça. Trabalhadora rural, líder do Município de Viana, membro do MIQCB. Comunicação pessoal em 1º de julho de 2004 – São Luís, Maranhão.



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: iica.br@iica.int

Homepage: www.iica.org.br