

O ALTO SERTÃO SERGIPANO: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NESTE “TERRITÓRIO RURAL”¹

THE HIGH SERGIPANO HINTERLAND: POLICY ANALYSIS OF DEVELOPMENT IN THIS “RURAL TERRITORY”

EL ALTO SERTÓN SERGIPANO: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN ESTE “TERRITORIO RURAL”

Carmem Lúcia Santos - Universidade Federal de Sergipe - São Cristóvão - Sergipe - Brasil
carmemls@infonet.com.br

Resumo

Este trabalho problematiza alguns aspectos trazidos pela Política de Desenvolvimento Territorial Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário, especificamente o Colegiado Territorial (Codeter) no Território do Alto Sertão Sergipano. A estrutura do trabalho, na primeira seção, reportou-se à visão de território mais integradora, por apresentar uma aproximação com a noção de desenvolvimento e seus desdobramentos. Na segunda seção, apresenta a idéia de desenvolvimento a partir do enfoque territorial e, na seção final, caracteriza o território em estudo e traz os primeiros aspectos observados com relação ao arranjo institucional criado: o Codeter, que é um espaço democrático de discussão de demandas e aprovação de projetos de interesse do território, rompendo a tradicional barreira dos interesses municipais. O trabalho conclui que o contato entre representantes dos sindicatos dos vários municípios, dos representantes de governo, das associações, da sociedade civil, enfim, possibilitou a participação social em conformidade com a reivindicação histórica dos grupos sociais, embora permaneça a necessidade de estabelecer estratégias de participação mais efetiva como forma de qualificar sua intervenção e a própria gestão do que está sendo executado.

Palavras-chave: território, gestão social, conselho de desenvolvimento territorial.

Abstract

This paper discusses some aspects brought by the Territorial Development Policy Rural MDA, specifically the College Territorial (Codeter) Planning in the High Hinterland Sergipe. The structure of work in the first section, reported to the vision of more territory by presenting an integrated approach to the idea of development and its consequences. In the second section gives the idea of development from a territorial approach and the final section presents a characterization of the area under study and presents the preliminary aspects observed in relation to the institutional arrangement created: the Codeter a democratic space for discussion and approval of claims projects of interest to the territory, breaking the traditional barrier of municipal interests. You can advance, so that contact between union representatives of several municipalities, representatives of government, associations, civil society finally made possible the participative built on a social historical claim of social groups. But need to establish strategies for more effective participation as a way to qualify his remarks and the actual management of what is being executed.

Key words: territory, social management, board of land development.

Resumen

Este trabajo problematiza algunos aspectos trahidos por la Política de Desarrollo Territorial Rural del MDA, específicamente el Colegiado Territorial (Codeter) en el Territorio del Alto Sertón Sergipano. La estructura del trabajo, en la primera sección, se reportó a la visión de territorio más integradora por presentar una aproximación con la idea de desarrollo y sus desdoblamientos. En la segunda sección, presenta la idea de desarrollo a partir del enfoque territorial, y en la sección final presenta una caracterización del territorio en estudio y trae los primeros aspectos observados con relación al arreglo institucional creado: el Codeter es un espacio democrático de discusión de demandas y aprobación de proyectos de interés del territorio, que rompe con la tradicional barrera de

los intereses municipales. Se puede adelantar, por tanto, que el contacto entre representantes de los sindicatos de los diversos municipios, los representantes del gobierno, de las asociaciones, en fin de la sociedad civil, permitió la participación social construida en una reivindicación histórica de los grupos sociales. No obstante, necesitan establecer estrategias de participación más efectivas como forma de calificar su intervención y la propia gestión de lo que está siendo ejecutado.

Palabras clave: territorio, gestión social, consejo de desarrollo territorial.

Introdução

Na busca por uma nova organização do espaço, algumas políticas de desenvolvimento passaram a ser formuladas e gestadas a partir da escala territorial, buscando articular o desenvolvimento de uma maneira mais integrada. Na tentativa de associar participação social e desenvolvimento, a proposta apresentada neste texto segue a mesma premissa apresentada por Ribeiro (2004, p. 200), segundo a qual, “de fato, regionalizar pressupõe poder, de duas naturezas distintas: em primeiro lugar, o poder de criar e estabelecer formas espaciais. E em segundo lugar, o poder de institucionalizar (e garantir a permanência) a estas formas”. Portanto, fundamenta-se na compreensão do desenvolvimento territorial como um processo desencadeado pelos atores locais e regionais, em interação com as demais escalas de poder e gestão (Fischer, 2002; Acselrad, 2002), que visa intensificar as relações de poder sobre o território, de modo a atender as suas demandas e necessidades. Este processo se dá por meio de novos usos políticos e econômicos a partir das potencialidades locais e regionais.

Tendo em vista o fato de que era preciso acionar uma nova unidade de referência para tornar efetivas as ações do Estado, conseqüentemente passou-se a adotar o território como elemento articulador das intervenções decorrentes do planejamento, de então em diante denominado de desenvolvimento territorial. É sob essa áurea que “o território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas” (Schneider, 2004, p. 102).

Os programas e políticas públicas “de combate à pobreza rural e à promoção do desenvolvimento sustentável” elaborados nos países da América Latina, particularmente no Brasil, respondem às recomendações das organizações de cooperação internacional: Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), entre outros. Foi no bojo dessas orientações que se consolidou o retorno do território às polí-

ticas de desenvolvimento, tendo como inspiração as políticas europeias, com destaque para o modelo de reestruturação industrial conhecido como a Terceira Itália. Neste modelo, o território, nas suas múltiplas dimensões, se revela como elemento essencial do desenvolvimento por ser dinâmico, com vocação empreendedora, baseado em pequenos e médios empreendimentos, dotado de uma institucionalidade sensível e preparado para as demandas de iniciativa privada, com uma comunidade coesa e com forte identidade territorial, profunda identidade produtiva e também elevada mobilidade social (Gómez, 2007, p. 49).

A análise aqui empreendida acerca das relações entre Estado e sociedade civil organizada de atores sociais coletivos, no Alto Sertão Sergipano, abrange o programa “Território da Cidadania”, estratégia descentralizada de desenvolvimento territorial proposta pelo governo federal e que se aplica a territórios constituídos a partir da articulação de um conjunto de municípios. Trata-se de uma experiência que levanta algumas indagações referentes à participação dos diversos atores sociais no território e procura entender como isso se efetiva nos arranjos institucionais criados. O presente trabalho propõe uma discussão a respeito dos aspectos observados na dimensão política da regionalização criada pela política de desenvolvimento territorial rural do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), especificamente no que se refere ao funcionamento do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), no Território do Alto Sertão Sergipano.

Aspectos teórico-metodológicos

As bases teóricas utilizadas para desenvolver este trabalho reportaram-se à visão de território mais integradora, por possibilitarem uma aproximação com a ideia de desenvolvimento e seus desdobramentos. A perspectiva inicial fundamenta-se na leitura dos autores que situam o discurso clássico e suas elaborações ocorridas ao longo do tempo, como as feitas por Raffestin (1993), Santos (1994), Almeida (2005) e Saquet (2007). Em seguida, é apresentada a ideia de desenvolvimento a partir do enfoque territorial. Estudos de Favareto (2006) e Lopes & Costa (2009) expõem a perspectiva territorial e sua relação com as políticas públicas para o meio rural visando ao desenvolvimento. Há de se considerar nessa discussão o discurso sobre o desenvolvimento territorial rural de abordagem territo-

rial que é explicado em parte por dois motivos: pelo “desgaste da região como unidade de planejamento” (Schneider, 2004, p. 100) e ainda porque “as palavras espaço e território” são evidentes: não se restringem ao fenômeno “local”, “regional”, “nacional” ou mesmo “continental”, podendo exprimir simultaneamente todas essas dimensões (Veiga, 1999, p. 11). E a terceira perspectiva apresenta uma caracterização do território em estudo e traz os primeiros aspectos observados com relação ao arranjo institucional criado: o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter). Desse modo, a metodologia aplicada foi desenvolvida a partir da revisão da bibliografia especializada, incluindo trabalhos e estudos disponíveis sobre a questão do território. A coleta de dados em órgãos e entidades públicas contribuiu também para o desenvolvimento da metodologia, sendo complementada com a realização de entrevistas com os diversos atores sociais representativos das entidades que integram o Codeter.

Território em debate

As políticas governamentais de apoio ao crescimento econômico no setor rural incentivaram os programas de adequação às novas tecnologias. A expansão da tecnologia criada revelou novas relações a serem consideradas na compreensão da realidade social, econômica e política. Por conseguinte, esses aspectos também passam a compor o campo teórico da categoria *território*.

A questão naturalista perde centralidade no debate, permitindo interpretações mais abrangentes que consideravam as relações de poder presentes nas relações econômicas, políticas e culturais em que a sociedade está envolvida. Em sua análise, Raffestin retoma Foucault (1979, p. 175), quando este indaga:

Para fazer uma análise não econômica do poder, de que instrumentos dispomos hoje? Creio que de muito poucos. Dispomos da afirmação que o poder não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação, como também da afirmação que o poder não é principalmente manutenção e reprodução das relações econômicas, mas acima de tudo uma relação de força.

Isto é, as relações de poder são relações sociais conflituosas e heterogêneas, variáveis, intencionais, relações de força que extrapolam a atuação do Estado e envolvem e estão envolvidas em outros processos de vida

cotidiana, e com a família, a igreja, a universidade, o lugar de trabalho etc. (Saquet, 2007, p. 32). Compreende-se portanto que, seguindo essa interpretação, o caráter político é ampliado onde as relações sociais – e não só a atuação do Estado – participam efetivamente do território.

Também Santos (1994), outro autor de concepção materialista, enfatiza o “território usado” com valorização para além do Estado-Nação; para este autor, importa o uso, o controle social e a dimensão econômica na qual a presença do dinheiro revela influências tanto política como econômica entre os territórios. “O usado é o chão mais a identidade. (...) O território é o fundamento do trabalho; o lugar da resistência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (Santos, 2006, p. 14). Nessa análise, o território é sinônimo de espaço geográfico em que tem destaque sempre a organização social na produção do espaço.

Pela leitura feita por Almeida (2005, p. 108), a função do território não se reduz à dimensão instrumental (política e econômica), mas “ele é também objeto de operações simbólicas e é nele que os atores projetam suas concepções de mundo”. Assim, os avanços teóricos orientam, portanto, para uma compreensão do movimento, da produção do território a partir das relações sociais, econômicas, políticas e simbólicas que se articulam ganhando maior força a partir de cada realidade local.

Para Saquet (2007), a expansão da reflexão sobre a categoria território conduziu o debate para a construção de uma abordagem territorial na qual há um esforço em se contemplar os aspectos objetivos e os subjetivos. É essa perspectiva que se faz presente na proposta de execução do programa “Território da Cidadania” em que se observa que o Estado brasileiro busca reorientar sua atuação na tentativa de implementar políticas públicas de forma integrada, a partir da criação de territórios. Segundo Lopes & Costa (2009, p. 25), na política de desenvolvimento dos territórios rurais (apesar da presença do termo rural na sua denominação ser uma contradição em termos da sua origem), território está definido como

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

De fato, o que se tem constatado na prática é a restrição de público-meta aos atores sociais que representam os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e as populações rurais tradicionais. Como bem observa Favareto (2006, p. 16), apesar da forte espacialidade que marca o rural, as regras do jogo continuam fortemente orientadas pelo viés setorial, na formulação das políticas e na mobilização dos atores, embora o discurso acadêmico e governamental até o momento, na presente década, procure tratar da incorporação “por adição” dos novos temas, sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar.

Na visão da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Brasil, 2009), o *enfoque territorial* é apresentado como elemento integrador dos espaços, dos agentes sociais (produtores e consumidores deste espaço), dos mercados e das políticas locais. Já os *territórios rurais* (TRs) são representados pelos espaços onde predomina o que o MDA chama de “elementos rurais” (apresentados como um ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido pela atividade agrossilvopastoril, com baixa densidade demográfica e tendo como base a economia primária etc.). Nesses territórios, estão incluídos os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

As possíveis transformações ocorridas nos territórios, provocadas por esses programas, podem ter efeitos diretos, indiretos e induzidos; por seu turno, os conflitos locais, em razão das interações do global com o local e do ordenamento territorial, podem funcionar como um dispositivo que delimita a maneira de utilização desse espaço e sua apropriação.

Porém, como bem observa Sen (2000, p. 49), o desenvolvimento como liberdade não significa a hierarquização ou a ordenação das diferentes dimensões sociais a partir de um único critério, mas sim apontar aspectos importantes do desenvolvimento que vão além do emprego e da renda e entre os quais se encontra a participação democrática.

Aspecto espacial do Alto Sertão Sergipano

Para a realização da pesquisa, tomou-se como objeto de estudo o território do Alto Sertão Sergipano, localizado no noroeste do estado de Sergipe, correspondente à Microrregião Sergipana do Sertão do São Francisco (Figura 1). A população total do Território é de 137.926 habitantes

distribuídos numa área geográfica de 4.900,686 km². Ao todo, sete municípios formam o território: Canindé do São Francisco, Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha.

Figura 1 - Sergipe: território do Alto Sertão Sergipano - 2010



Esta microrregião é marcada pela irregularidade pluviométrica e condições geofísicas especiais, que são utilizadas para justificar a situação de pobreza, sendo objeto de ações emergenciais e assistencialistas das políticas públicas governamentais. Isso representa um elevado volume de recursos, mas reproduz a convivência da região com o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado – em torno de 0,575 –, carência de infraestrutura, pouco acesso ao crédito e alta concentração fundiária associada a uma pecuária extensiva e/ou improdutivo, estabelecida em área ocupada por tradicionais latifúndios. Existe também forte presença de posseiros e pequenos proprietários minifundistas dedicados à agricultura de subsistência, além da comunidade quilombola de Mocambo e da nação indígena Xocó.

Durante o processo de ocupação dessa região, sempre existiu alguma forma de dominação baseada na posse da terra. Os senhores de terra obtinham riqueza via exploração da classe desprovida da terra e mediante o favorecimento das políticas públicas de desenvolvimento do território. A forte pressão social pelo acesso à terra, na região, teve início em meados da década de 1980, como resultado da organização e mobilização dos trabalhadores rurais, com o apoio dos sindicatos de trabalhadores rurais e da Igreja Católica. Surgiu assim uma efetiva ocupação de assentamentos rurais. Atualmente, fica nessa região o maior número de assentamentos de reforma agrária do estado, com 3.132 famílias beneficiadas.

As mudanças socioterritoriais ocorridas na região também vieram com a instalação da Usina Hidrelétrica de Xingó, que atraiu um grande contingente de trabalhadores ligados ao setor da construção civil e de serviços. Porém, com o represamento das águas, na zona ribeirinha, as várzeas e o volume de água do rio foram reduzidos intensamente, prejudicando a vida econômica dos pescadores e agricultores ribeirinhos no baixo São Francisco.

Por outro lado, a produção agrícola tradicional dessa região foi perdendo lugar para as novas técnicas impostas pelo modelo do capitalismo globalizado. A expansão do capital teve como consequências o fortalecimento da pecuária e a necessidade de maior produtividade, que pressupunham, por seu lado, o cultivo intensivo do solo e a irrigação em larga escala. Os municípios de Poço Redondo e Canindé do São Francisco são exemplos típicos de áreas onde ocorreu também uma gestão direcionada ao fomento de políticas públicas, que favorecem a produção em escala

industrial. Este tipo de gestão é entendido aqui como agronegócio, destacando-se: (a) o Projeto de irrigação Califórnia, que ocupa uma área equivalente a 4.000 ha dividida em 61 lotes de sequeiro e 253 lotes irrigados (para agricultura familiar e empresarial), sendo 17 lotes para empresários rurais; e (b) o Projeto Jacaré-Curituba, que abrange uma área de 5.000 ha. Nos anos 90, esta área foi ocupada por 1.800 famílias organizadas pelo MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra), que reivindicou sua posse para projetos de reforma agrária. Nesta área, já foram assentadas 700 famílias. As obras destinadas à implantação do sistema de irrigação, que já haviam sido iniciadas, foram paralisadas por aproximadamente dez anos. Enquanto isso, os agricultores assentados passaram por grandes dificuldades para produzir, em razão de que os tamanhos dos lotes foram originariamente definidos para serem usados em projetos de agricultura irrigada.

Nesse sentido, “essa região tem sido um espaço de disputa pela terra, pela água, por recursos financeiros” (Cecac, 2006, p. 7) e por ações governamentais seguindo a lógica do agronegócio via concepção de projetos de irrigação de cunho empresarial, fomentados pelo governo estadual. Confirma-se, assim, a atuação do Estado na implementação das políticas de modernização do campo a partir da implantação do polo agroindustrial, isto é, da fruticultura irrigada. Ou seja, a política de modernização do campo, com a subordinação da pequena propriedade à indústria de insumo, sustentada na territorialização da expansão capitalista, tem aprofundado o desenvolvimento desigual, que é reflexo da inserção da economia sergipana no seio do mesmo modelo da economia nacional e do Nordeste brasileiro.

O processo de territorialização do capital estatal promoveu a desintegração das economias locais mediante o uso de vários mecanismos como expropriação dos pequenos produtores, concentração fundiária e redução do volume das águas do rio São Francisco com a construção da Usina Hidrelétrica de Xingó.

Abordagem política do desenvolvimento territorial

O território do Alto Sertão Sergipano, que foi incorporado em 2003 pela SDT/MDA, insere-se numa nova proposta de implementação das políticas públicas que pretende envolver e articular governo e sociedade

civil. Os critérios utilizados, que favoreceram a seleção desse território, baseiam-se na presença significativa de agricultores familiares, na existência de assentamentos de reforma agrária e de quilombolas, e na diversidade de organizações associativas que representem os agricultores. A proposta surgiu inicialmente com a denominação “Territórios Rurais”, sendo renomeada posteriormente para “Território da Cidadania”. O programa tem como pressuposto “o combate à pobreza rural e a promoção do desenvolvimento sustentável e encontra-se estruturado em 164 territórios em todo o país” (Brasil, 2005). É coordenado pela Casa Civil do governo federal e possui uma matriz de ações a serem executadas em parceria com vários ministérios e representantes da sociedade civil. De acordo com o § 1º do Decreto de 23 de março de 2009, a criação e modificação dos territórios é de competência do Comitê Gestor Nacional, que estabelece os seguintes critérios para o agrupamento dos municípios:

Os Territórios da Cidadania serão criados e modificados pelo Comitê Gestor Nacional, previsto no art. 5º deste Decreto, a partir dos agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes.

A regionalização, além de obedecer a critérios censitários, leva em consideração os índices de pobreza e baixo dinamismo econômico.¹

Com relação à dimensão política, as ações executadas no território são debatidas pelos representantes do poder público local e da sociedade civil no Colegiado Territorial. Trata-se de um arranjo institucional formado por representantes da sociedade civil e dos governos federal, estadual e municipal, que passam a ser corresponsáveis nas ações de planejamento. O Colegiado Territorial foi criado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Condraf.² A sua composição deve ser “representativa, diversa e plural, de modo a contemplar os diferentes segmentos relacionados à promoção do desenvolvimento rural dos territórios” (Condraf, 2004). Faz parte da estrutura um Plenário de caráter político que, por sua vez, é composto por um Núcleo Dirigente, que coordena as ações do Plenário, um Núcleo Técnico formado por organizações de apoio e assessoria técnica, e Câmaras Temáticas, que discutem e articulam assuntos específicos. Essas instâncias definem o planejamento e a avaliação das ações e realizam o processo de gestão das diversas demandas do território. Embora sua ho-

mologação tenha ocorrido em 2003, o Codeter³ passa a articular as ações no território a partir de 2005, quando se consolida a política de desenvolvimento numa abordagem territorial. Anteriormente, a SDT aguardava o amadurecimento das estratégias junto às assistências técnicas atuantes nos municípios e, dessa forma, executava os projetos de forma setorial.

O discurso da valorização cultural que se articula com a ideologia do desenvolvimento aparece explícito nos documentos das Unidades Técnicas, responsáveis pelos projetos no território. A partir desse preceito, cabe às Unidades Técnicas: “Promover o desenvolvimento estadual sustentável e melhoria da qualidade de vida de sua população, fundamentado no respeito e valorização do ser humano; os planos de desenvolvimento devem respeitar as peculiaridades culturais, como potencialidades específicas” (Sergipe, 2007, p. 13).

A ressignificação do cultural nas ações desencadeadas com recursos do Pronaf⁴ Infraestrutura (Proinfra) ora está relacionada à potencialidade encontrada no território (no caso do Arranjo Produtivo Local de pecuária, derivados do leite e apicultura), ora está associada ao exercício da participação, quando as comunidades são convocadas a definir prioridades. Em termos de acesso à participação, democratização ou descentralização, essa compreensão denota que em países de economias estagnadas as populações pobres devem exercer controle social sobre o atendimento de carências básicas. Nessa forma de exercer soberania, a localização do atendimento básico como um não direito passou a ser considerado um serviço que, para ser adquirido, vem exigindo uma relação de subserviência política.

O território do Alto Sertão Sergipano: primeiras concepções

Os resultados iniciais da pesquisa trouxeram como elementos para análise alguns dados relativos ao funcionamento do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), ou simplesmente Colegiado Territorial, mais precisamente sobre a interação entre representantes do governo e da sociedade civil no diálogo sobre o desenvolvimento territorial. Basicamente, esses representantes desenvolvem ações junto ao setor agropecuário, cabendo a eles a escolha do articulador territorial,⁵ bem como a análise e aprovação dos projetos considerados prioritários para o território.

O principal protagonista na criação do Codeter foi o MST, que exerce influência sobre a grande maioria dos 131 assentamentos e 130 acam-

pamentos ou conflitos que existiam em Sergipe no ano de 2005. São ainda protagonistas do processo outros movimentos sociais e sindicais como: Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA), Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Sergipe (Fetase), Cáritas Diocesana de Propriá (movimento ligado à Igreja Católica), Federação das Associações Comunitárias de Porto da Folha (Feacom), além de outras instituições governamentais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro), que também tiveram um papel importante na constituição do Colegiado.

O articulador territorial é um agente de mobilização contratado em caráter temporário por algumas ONGs, cuja ação está voltada para a questão do desenvolvimento rural. A SDT repassa recursos financeiros para prover a remuneração do articulador territorial e sua “permanência na função depende da boa relação que consiga manter com o consultor estadual contratado pela SDT/MDA”. Por outro lado, quem define as prioridades do trabalho do articulador mediante o planejamento e a avaliação da ação não é o Codeter, mas sim a entidade que o contratou. Dessa forma, o articulador serve mais aos interesses específicos de uma organização do que aos de um projeto territorial (Lopes & Costa, 2009, p. 18).

Com frequência, às reuniões do Codeter comparecem poucas pessoas, ficando a participação efetiva e regular restrita a um número reduzido de seus participantes. Os motivos para isso englobam desde “a impossibilidade de participação de algumas organizações pela falta de recursos financeiros (especialmente as representações daqueles grupos sociais mais carentes), até o esvaziamento intencional em razão da ocorrência de disputas internas entre os representantes de diferentes segmentos sociais” (Lopes & Costa, 2009, p. 22).

Assim, pode-se afirmar que, a partir da dinâmica das entidades territoriais que atuam no Colegiado, estrutura-se uma classificação interessante e ao mesmo tempo excludente, na medida em que a questão da *participação social* não se apresenta tão homogênea. Como resultado inevitável das políticas territoriais, há a constituição de um mosaico territorial, definido em termos espaciais, apresentando uma divisão bem nítida entre os municípios dinâmicos e os municípios estagnados.

Outra questão considerada limitante ao funcionamento do Colegiado é a visão essencialmente política das ações por parte das duas repre-

sentações (governo e sociedade civil), em detrimento da visão integrada proposta no plano de desenvolvimento territorial do Alto Sertão Sergipano. Dessa perspectiva, cria-se uma disputa pelo poder com relação à execução e localização das obras ou ao desenvolvimento de atividades na matriz de ações.

Os mecanismos de governança adotados pelo Codeter apresentam autonomia e flexibilidade na relação entre os atores sociais que deles participam. Embora heterogêneas quanto ao peso, à representatividade local e à participação no fórum, preservam-se às entidades representadas o direito igualitário à voz e ao voto. Isso pode ser considerado um avanço em relação a experiências passadas, quando as representações dos trabalhadores rurais apenas convalidavam o que anteriormente já havia sido decidido pelo gestor municipal.

Um dos graves problemas encontrados para desenvolver as ações no território são as pendências fiscais das prefeituras com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). São elas as receptoras dos recursos repassados pelo MDA, mas a inadiplência de alguns municípios inviabilizou a execução de projetos em alguns municípios.

Os projetos de infraestrutura que estão sendo implantados já foram identificados, dentro dos arranjos produtivos locais, como atividades consideradas essenciais para o desenvolvimento do território. Entretanto, o Codeter, por não ter personalidade jurídica, não pode ser o proponente de projetos de financiamento para o território.

Esses projetos dependem ainda, em grande parte, dos recursos do Proinfra disponibilizados pela SDT. Eventualmente, consegue-se obter financiamento de outras fontes que não a SDT/MDA. Como exemplo disso, pode ser mencionado um projeto apresentado pelo Cecac,⁶ voltado para a produção de mudas de árvores nativas para reflorestamento em áreas de assentamentos da região, que está sendo financiado pelo Ministério de Integração Nacional, por meio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Um dos projetos de financiamento privado mas de uso coletivo, que vem apresentando resultado significativo no território, é o do Laticínio União, pertencente aos assentados do projeto de reforma agrária Barra da Onça, no município de Poço Redondo. Embora sua instalação seja anterior à política de constituição de territórios rurais, hoje esse empreendimento integra o rol de projetos apoiados pelo Colegiado do Alto Sertão Sergipano, que o considera prioritário.

A partir de 2004, já estão em execução: (1) a fábrica de mel, com sede no município de Porto da Folha; (2) o armazém da Conab, no município de Nossa Senhora da Glória, que está sendo adaptado para receber uma unidade de processamento de milho para fabricação de fubá a ser vendido para as prefeituras e para o programa de merenda escolar, além de continuar a funcionar como um armazém de estoque regulado. Como afirmam Lopes & Costa (2009, p. 14), este armazém “é capaz de estocar 70 mil sacas de milho, na época da safra para garantir preço”; e (3) via Proinfra, o Codeter aprovou o projeto apresentado pela Embrapa visando à instalação de sete bancos de sementes de milho adaptado para a região, desenvolvido por ela, de ciclo precoce, capaz de enfrentar o risco de crises cíclicas, no valor unitário de cinquenta mil reais.

Considerações finais

Embora a pesquisa ainda não tenha sido concluída, podemos tecer algumas considerações sobre a proposta de desenvolvimento territorial que vem sendo estimulada pela STD/MDA no Território do Alto Sertão Sergipano, a partir da ação proposta pelo Codeter, um espaço democrático de discussão de demandas e aprovação de projetos de interesse do território, rompendo com a tradicional barreira dos interesses municipais. A escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada.

Pode-se adiantar, portanto, que o contato entre representantes dos sindicatos dos vários municípios, dos representantes do governo, das associações e, enfim, da sociedade civil, possibilitou a participação social construída a partir de uma reivindicação histórica dos grupos sociais, mas isso não necessariamente tem levado a melhores investimentos. O que ocorre, como mostra Favareto (2009, p. 56), é uma concentração de investimentos nas atividades e nos segmentos intermediários e que contam com potencial organizativo razoável. Porém, é preciso estabelecer estratégias de participação mais efetiva como forma de qualificar sua intervenção e a própria gestão do que está sendo executado.

Coelho e Favareto (2008) sinalizam que a literatura internacional mostra que há duas variáveis importantes que explicam a dinâmica da participação e sua relação com o sucesso ou o fracasso dos investimentos

em desenvolvimento. Uma delas, que é a que nos interessa aqui, é a abordagem do “*empowerment*” (empoderamento), segundo a qual “mais poder aos segmentos tradicionalmente desfavorecidos levaria a uma alteração na correlação de forças, fazendo com que os recursos cheguem até estes segmentos e, por aí, se favoreça a inclusão e o desenvolvimento” (Coelho e Favareto, 2008, p. 2943).

Notas

- 1 De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), todos os municípios possuem tipologia de baixa renda.
- 2 Criado pelo Decreto Presidencial 4854 de 2003, é um espaço colegiado para discutir políticas públicas relacionadas à Reforma Agrária e Agricultura Familiar, em parceria com a sociedade civil. Objetiva principalmente a superação da pobreza e a promoção do desenvolvimento rural sustentável.
- 3 O Plenário é constituído por cinquenta membros, dois terços dos quais são provenientes de movimentos sociais e ONGs e um terço de instituições dos setores públicos federal, estadual e municipal; o Núcleo Diretivo e o Núcleo Técnico são responsáveis pela operacionalização das estratégias de desenvolvimento territorial da SDT/MDT.
- 4 Nos últimos anos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar vem se apresentando como a principal linha de crédito para o desenvolvimento rural brasileiro.
- 5 Com a função de sensibilizar e articular os envolvidos, o articulador é responsável pela elaboração e acompanhamento da execução do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDRS. Entretanto, contraditoriamente, esse profissional não possui vínculo empregatício com a SDT/MDA.
- 6 Centro de Capacitação Canudos no Território do Alto Sertão Sergipano.

Referências

- ACSELRAD, Henri. Território e poder: as políticas das escalas. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- ALMEIDA, Maria Geralda de. Fronteiras, territórios e territorialidades. *Revista da Anpege* (Fortaleza/CE), 2005. p. 103-114.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. 2005. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em: set. 2009.
- BRASIL. Cooperação técnica para a formulação de uma política nacional de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: MDA-CNDRS-NEAD-IICA. In: *Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Condraf/Nead, 2003.

CECAC – Centro de Capacitação Canudos. *Plano de desenvolvimento territorial rural sustentável do alto sertão sergipano*. Aracaju, 2006. Convênio INCRA/CECAC. (Digitado).

COELHO, Vera; FAVARETO, Arilson. Questioning the relationship between participation and development. *World Development*, v. 36, n. 12, p. 2937-2952, 2008.

CONDRAF. *Plano nacional de desenvolvimento rural sustentável*: resolução n. 48, de 16 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/condraf>. Acesso em: 4 fev. 2009.

FAVARETO, Arilson da Silva. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial*. São Paulo, 2006. 220 p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.

FAVARETO, Arilson da Silva. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. In: BACELAR, T. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009. p. 53-67. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 10).

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: _____. (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2009.

GOMÉZ, Jorge Ramón Montenegro. Desenvolvimento em (dês)construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Org.). *Geografia agrária: teoria e poder*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 39-53.

LOPES, Eliano Sérgio de Azevedo; COSTA, José Eloízio da. Contradições, avanços e desafios na formação dos territórios rurais do alto sertão sergipano e agreste de Alagoas. In: LOPES, E. S. A.; COSTA, J. E. (Org.). *Territórios rurais e agricultura familiar no Nordeste*. São Cristóvão/SE: Ed. da UFS, 2009. p. 11-44.

RAFFESTIN, Claude. O que é o território. In: _____. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. p. 143-163.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMOND, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). *Brasil século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. Rio de Janeiro: Marx Limonad, 2004. p. 194-212.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: _____. et al. *Território e territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 13-21.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: _____.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994. p. 15-20.

SAQUET, Marco Aurélio. *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, n. 11, jun. p. 88-125, 2004.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERGIPE. Secretaria de Planejamento do Estado. Manual de Operações do PCPR II. Aracaju: Pronese (SE), 2007.

SILVA, Carlos A. Franco da. Fronteira agrícola capitalista e ordenamento territorial. In: SANTOS, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. In: 27º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1999, Belém. *Anais...* Belém: Anpec, v. II, p. 1101-1318, 1999.

Carmem Lúcia Santos - Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFS, Campus São Cristóvão - SE. Doutoranda em Geografia pela UFS.

Recebido para publicação em janeiro de 2010

Aceito para publicação em abril de 2010