Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia

Volume 4: Terra, territórios e territorialidades

Carla Craice da Silva
Renata Alvarez Rossi
Danilo Uzêda da Cruz
Rafael Palermo Buti
(organizadores)

pinaúna
EDITORA

Copyright © 2022 – Danilo Uzêda da Cruz

Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida, sejam quais forem os meios empregados, sem a expressa autorização.

Capa e arte final
Lucas Kalil
Foto: UMERU

Produção Editorial
Pinaúna Editora

Revisão
Os organizadores

Direitos desta edição reservados à Danilo Uzêda da Cruz.
A Pinaúna Editora não necessariamente compartilha das mesmas opiniões expressas pelo autor e seus colaboradores neste livro. A responsabilidade sobre ideias e opiniões presentes no conteúdo deste livro é estritamente do autor.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

T323 Terra, territórios e territorialidades [recurso eletrônico] / Carla Craice da Silva ... [et al.]. - Salvador : Aruá Edições, 2023.
390 p. : il. : ePUB ; 850 KB. – (Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia ; v.4)

Inclui bibliografia e índice.
ISBN: 978-65-86319-63-7

1. Agricultura. 2. Campo. 3. Agricultura. 4. Território. 5. Identidades. 6. Bahia. I. Silva, Carla Craice da. II. Rossi, Renata Alvarez. III. Cruz, Danilo Uzêda da. IV. Buti, Rafael Palermo. V. Título.

CDD 630
2023-222 CDU 63

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índice para catálogo sistemático:
1. Agricultura 630
2. Agricultura 63

Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia

Volume 4: Terra, territórios e territorialidades

Carla Craice da Silva
Renata Alvarez Rossi
Danilo Uzêda da Cruz
Rafael Palermo Buti
(organizadores)

Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia

Volume 1 Democratização, participação e políticas públicas para o campo

Organizadores: Clovis Roberto Zimmermann, Danilo Uzêda da Cruz, Diego Matheus Oliveira de Menezes e Nilson Weisheimer

No primeiro volume da coleção os temas democracia, participação social e políticas públicas se articulam nos artigos apresentados. Essa perspectiva teórico-metodológica possibilita colocar em evidencia e diálogo campos de conhecimento ora distantes, mas que se intercruzam em suas análises, permitindo uma ampla leitura da realidade social e polítca no mundo rural. Imersos em um contexto político controverso, do ressurgimento do pensamento conservador e do amplo processo de desdemocratização e regressão política que o mundo vive, os textos reunidos aqui podem ser uteis para as pesquisadoras e pesquisadores nas diferentes áreas do conhecimento. Do mesmo modo a avaliação das políticas públicas para o mundo rural reaparece como um importante espaço de pesquisa e análise. As diversas pesquisas e análises desse primeiro volume buscam assim apresentar um novo cenário político no campo, mas também dialogar com arenas tradicionais de participação política, como sindicatos, associações, partidos políticos, etc. Essa dinâmica participacionista fazem parte da longue durée da história dos movimentos sociais do campo, como também já conta com uma sedimentada literatura sobre o tema no Brasil e na Bahia.

Volume 2 Educação, ATER e Cooperativismos: processos, contextos sociais e aprendizagem

Organizadores: Lilian Freitas Fernandes Uzêda, Márcio Caetano de Azevedo Lopes, Tatiana Ribeiro Velloso, Lúcia Marisy Souza Ribeiro e Danilo Uzêda da Cruz

O segundo volume reunirá pesquisas que tratem de Educação do campo, suas tecnologias e metodologías, a ATER e as formas de Cooperativismos. As diversas iniciativas e experiências de organizações da sociedade civil, como também de poderes públicos passam a ser pesquisadas e sistematizadas a partir dos centros de pesquisa e

aparecem nos programas de pós-graduação consolidando uma importante literatura já disponível. A diversas matrizes teórico-metodológicas e vivencias aparecerão nesse volume a partir das pesquisas em curso ou finalizadas, que permitirá ainda que experiências de organizações da sociedade civil e poderes públicos sejam publicados, demonstrando a interdisciplinaridade e amplitude do tema. O volume reunirá assim campos de pesquisa que reconectam educação, ATER e as múltiplas expressões cooperativistas na perspectiva do rural baiano.

Volume 3 Convivência com o Semiárido: experiências, vivências e transformações

Organizadores: Danilo Uzêda da Cruz, Gilmar dos Santos Andrade, Jorge Luiz Nery de Santana e Tiago Pereira da Costa

O terceiro volume reuniu pesquisas e experiencias em torno do semiárido e sua diversidade, os problemas e o relacionamento com questões históricas, observando a convivência com o semiárido, agroecologia e bem viver. Ao reunir esses estudos e pesquisas o volume pretende oferecer ao grande público e ao público especializado alternativas para o existir e o viver no semiárido, oportunizando uma ampla reflexão sobre práticas e políticas nesse lugar social, ambiental, cultural, econômico e político de grandes contingentes populacionais.

Volume 4 Terra, territórios e territorialidades

Organizadores: Carla Craice da Silva, Renata Alvarez Rossi, Danilo Uzêda da Cruz e Rafael Buti

O quarto volume da Coleção busca refletir as pesquisas sobre o vasto tema da Terra, suas implicações nos assentamentos humanos e as populações camponesas, os territórios e territorialidades. As pesquisas que compõem esse volume refletem em alguna medida as dinâmicas mais longevas da questão rual, sobretudo as que envolvem o pertencimento, identidade e a posse da terra, há décadas como um problema e dilema social não resolvido por sociedades e governos gerando e ampliando conflitos e desigualdades duradouras que repercutem no extenso tecido social. Os artigos aquí reunidos

demonstram o estado da arte das pesquisas em curso sobre a temática e ainda possibilita refletir sobre alternativas de políticas públicas para a melhoria das populações desses espaços, e oferecer possibilidades metodológicas para novos horizontes de pesquisa.

Volume 5 Tensões e dilemas do Rural Baiano contemporâneo: gênero, geração e comunidades tradicionais.
Organizadoras: Lidia Cardel, Maria de Lourdes Novaes Schefler, Ubiranela Capinan e Danilo Uzêda da Cruz
O quinto volume traz artigos que abordam temas de pesquisa no campo das relações sociais de gênero, juventude, populações de comunidades tradicionais, povos originários e quilombolas. Esse amplo tema encontra-se em um momento de pesquisa oportuno, dado a persistência e permanência de desigualdades duradouras, ou porque a pesquisa acadêmica vem ampliando seu olhar para as populações do campo. Ao contrário do que uma certa tradição histórica de pesquisa anotou ao longo do século passado, as contradições sociais não são menores para as populações rurais e a modernidade-mundo não representou a superação de dilemas sociais, senão pelo contrário. As pesquisas tem apontado que fenômenos interseccionais atuam sobre essas populações, fragilizam políticas e fragmentam a experiência social de mulheres, negros, povos originários, jovens e população idosa. Do mesmo modo, as transformações recentes para comunidades de fundo e fecho de pasto, ribeirinhas, quilombolas e assentados tem aumentado o interesse de pesquisa dos centros universitários.

Volume 6 O desenvolvimento rural e o enfrentamento às desigualdades.
Organizadores: Danilo Uzêda da Cruz, Andreia Andrade dos Santos, Egla Ray Passos Costa, Ivan Leite Fontes
As desigualdades persistem como um dilema social longevo. É nutrido por contradições históricas não resolvidas que fazem persistir problemas societais para as populações dos diversos espaços sociais. As populações rurais sentem em igual medida, ou em determinados contextos ainda mais, essas contradições. O sexto e último volume

dessa coleção apresenta pesquisas que contribuem de forma inédita com a compreensão dessas dimensões e dilemas do rural face as desigualdades. Nele estão abordados trabalhos em torno da superação dos desafios e dilemas da desigualdade da agricultura familiar e populações do campo na Bahia, o desenvolvimento rural como um problema político e social e as experiências de políticas públicas para a superação desses entraves históricos. Por se tratar do último volume da coleção, também trará um capítulo especial de balanço dos demais volumes, no qual se abrirá um diálogo em busca de alternativcas para o rural baiano.

Apresentação Geral da Coleção

Danilo Uzêda da Cruz (Coordenador Geral da Coleção)

É com muita honra, alegria e compromisso que ora apresentamos a Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia, sob selo editorial da Editora Pinaúna, para a comunidade acadêmica e comunidade em geral. Os seis volumes que compõem a coleção trazem contribuições fundamentais para a compreensão e discussão dos temas mais relevantes para as populações do campo, seus dilemas, problemas e alternativas sociais desenvolvidas a partir de experiências e trajetórias culturais, políticas e econômicas.

A Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia, partiu de uma lacuna existente na pesquisa acadêmica em torno do rural baiano e sua multidimensionalidade, ensejando ampliar os espaços de divulgação das pesquisas em andamento ou concluídas por pesquisadoras e pesquisadores em diversos momentos da carreira acadêmica. A pouca visibilidade das pesquisas sobre o mundo rural tem obrigado pesquisadores a buscar referências em realidades e experiências

distantes, via de regra, no eixo sul-sudeste, e mais recentemente em contextos de outros países latino-americanos.

A coletânea tem o propósito central de oferecer às pesquisadoras e pesquisadores presentes e futuros, estudantes, poderes públicos, gestores e comunidade em geral uma ampla visão da pesquisa sobre o rural contemporâneo na Bahia, possibilitando o reconhecimento do mundo rural e sua diversidade, como também um maior conhecimento de métodos e técnicas de pesquisa para compreender/entender esse espaço. Essa múltipla abordagem e interseccionalidades do fenômeno possibilita que políticas públicas sejam empreendidas com mais assertividade, como também que a sociedade se reconheça como sujeito de processos econômicos, sociais, políticos e ambientais, proporcionando um ambiente pedagógico interessante para a geração presente e futura.

Apesar da existência de programas de pós-graduação, graduação e campos específicos que analisam o mundo rural baiano, com pesquisas de referência e centros de excelência científica com enfoque no rural, os estudos nesse campo são marcados por uma dispersão. A Coleção tenta renovar a força teórica e metodológica para compreender o campo, o rural, a ruralidade e as formas de organização das populações que vivem "do", "no" e "para" o campo.

Nesse sentido discutir o mundo rural da Bahia, a partir de uma dinâmica e estratégia de desenvolvimento rural sustentável com pesquisas em desenvolvimento sobre o tema e trabalhos relevantes que tem contribuído para o desenvolvimento rural e temas afins, é um diagnóstico de que algo mudou no campo, ou que havia obstáculos políticos, culturais, sociais, econômicos, simbólicos e ideológicos para que nossa compreensão sobre esse universo se alargasse e possibilitasse enxergar a diversidade e multiplicidade, bem como particularidades do campo, sem que partíssemos de uma premissa do urbano e da cidade.

A realização dessa coleção, abrigou pesquisadoras e pesquisadores interessadxs no tema do mundo rural baiano. Isso implica em dizer que não há uma só orientação teórica e metodológica. São várias as experiencias acadêmicas reunidas no pensamento crítico nas ciências, como também foram preservados os estilos de escrita e o enfoque de cada um, cada uma.

Há, outrossim, uma premissa que orienta essa coleção. Os estudos aqui apresentados tem conteúdo científico, portanto acadêmico, e como consequência não estão entre os artigos selecionados aqueles cuja fragilidade

teórica ou indução ideológica levam para o lugar obscuro do negacionismo ou do conservadorismo acadêmico, que apenas é uma face política que desacredita e desfavorece o conhecimento e sua amplitude.

Isso não quer dizer que falarão apenas coisas bonitas sobre o rural. Antes pelo contrário. Encontramos ao ler os artigos reunidos um rural com muitos problemas e sob forte ataque da violência, degradação ambiental e do retorno da pobreza e da miséria. Um lugar que viu crescer e perpetuar desigualdades duradouras e profundas, diminuindo e ceifando gerações após gerações de vida digna. É, portanto, uma Coleção comprometida com o campo e suas populações que criticamente querem analisar e informar sobre o rural em dinâmica plural.

Esta produção ora oferecida à sociedade, às instituições de ensino, pesquisa, fomento, às associações de produtores, às Comunidades, Organizações da sociedade civil, Associações Populares e etc., em algum momento poderá servir de instrumento metodológico para o desenvolvimento econômico, social e cultural das mesmas populações do campo que foram sujeitos das pesquisas e ainda para o desenvolvimento de pesquisas ulteriores ou formulações de políticas.

A disseminação destes resultados será encaminhada à população, principalmente aquela que trabalha ou pesquisa diretamente com o mundo rural, na promoção do desenvolvimento rural sustentável. Pretende também alcançar agricultores, líderes de projetos em comunidade e os aplicadores das técnicas.

Em números, a coleção reúne 150 pesquisadoras e pesquisadoras dos diversos centros de conhecimento e universidades de todo o Brasil, mas também com autorias de sujeitos da sociedade civil organizada em colaboração acadêmica com esses centros científicos.

Distribuídos em seis volumes, em temas que se entrecruzam, os 74 artigos recebidos foram analisados e aprovados por pares, em um processo de envolvimento e dedicação das/os organizadoras/res de cada volume.

O primeiro volume Democracia, participação e Políticas Públicas para o campo, é organizado por Clovis Roberto Zimmermann, Danilo Uzêda da Cruz, Diego Matheus Oliveira de Menezes e Nilson Weisheimer e estão reunidos artigos que dialogam com o vasto tema da participação e políticas sociais pra o campo.

Já o segundo volume Educação, ATER e Cooperativismos: processos, contextos sociais e aprendizagens, organizado por Lilian Freitas Fernandes

Uzêda, Márcio Caetano de Azevedo Lopes, Tatiana Ribeiro Velloso, Lúcia Marisy Souza Ribeiro e Danilo Uzêda da Cruz estão pesquisas e experiências que tratam da Educação "do", "no" e "para" o campo, tecnologias sociais e cooperativismos.

As pesquisas e experiencias do terceiro volume organizado por Danilo Uzêda da Cruz, Gilmar dos Santos Andrade, Jorge Luiz Nery de Santana e Tiago Pereira da Costa, com o título de Convivência com o Semiárido: experiências, vivências e transformações situam-se nas múltiplas abordagens que o semiárido pode oferecer e sua diversidade bem como com o relacionamento das questões históricas, observando a convivência com o semiárido, agroecologia e bem viver.

No quarto volume Terra, territórios e territorialidades é organizado por Carla Craice da Silva, Renata Alvarez Rossi, Danilo Uzêda da Cruz e Rafael Buti traz pesquisas envolvendo a questão agrária, assentamentos e suas diversidades, territórios e as dimensões da identidade territorial.

Em Tensões e dilemas do Rural Baiano contemporâneo: gênero, geração e comunidades tradicionais, estão reunidos artigos que tratam de temas de pesquisa no campo das relações sociais de gênero, juventude, populações de comunidades tradicionais, povos originários e quilombolas. O volume é organizado por Lidia Cardel, Maria de Lourdes Novaes Schefler, Ubiranela Capinan e Danilo Uzêda da Cruz

O sexto e último volume O desenvolvimento rural e o enfrentamento às desigualdades, organizado por Danilo Uzêda da Cruz, Andreia Andrade dos Santos, Egla Ray Passos Costa, Ivan Leite Fontes estão abordados trabalhos em torno da superação dos desafios e dilemas das desigualdades, da agricultura familiar e populações do campo na Bahia, como também indicações para pensar a renovação das políticas públicas.

Agradecemos a Pinaúna Editora por aceitar e empreender conjuntamente o projeto dessa coleção, mesmo em um momento tão adverso para toda a sociedade. Em nome de todos as organizadoras e organizadores nosso agradecimento. Grato também as autoras e autores que enviaram seus artigos, as organizadoras e organizadores que atuaram com muita dedicação para que o projeto fosse finalizado.

É uma coleção escrita, organizada e finalizada durante um dos mais graves momentos mundiais da história, a Pandemia do COVID 19. IO Braisl pea ausência de políticas de contenção, negacionismos e desmobilização

empreendida pelo governo federal foi amplamente impactado, com mais de 670 mil mortes e milhões de infectados.

Isso também nos mantém reflexivos, atentos e esperançosos por dias melhores e mais justos.

Esperamos que as leituras e leitores gostem do resultado desse esforço acadêmico, que é também político.

Boa leitura!

Nota da Editora

Carolina Dantas (Pinaúna Editora)

A Pinaúna Editora tem o enorme prazer de apresentar o resultado editorial de um grande projeto acadêmico. A Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia reúne pesquisadores de diversos centros acadêmicos de toda a Bahia e de Universidades do Sul, sudeste e Nordeste, contando com artigos de pesquisadores de outros países da América Latina. O circuito que une e enlaça os artigos diz respeito aos temas do rural baiano e brasileiro. Estão reunidos aqui resultados de pesquisa, individuais e de grupo, de onde partiram estudiosos já consolidados e outros em seus momentos iniciais de pesquisa e carreira acadêmica. Aqui reside um dos grande encontros apaixonantes da coleção: colocar em movimento pesquisas e pesquisdorxs de diversos perfis e campos científicos em momentos distintos de partida e de chegada na pesquisa científica. O projeto cujo liame foi tecido com paciência pedagógica, cuidado e um ambiente de afetividade, foi

abraçado pela Pinaúna Editora desde que nos foi apresentado. Percebemos no projeto uma iniciativa pioneira nos estudos do mundo rural na América Latina. Sua perspectiva interdisciplinar, histórico-crítica e atenta às mudanças e aos contextos específicos. A Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia chega ao público em sua versão digital e gratuita e está disponível nas plataformas da Pinaúna Editora para baixar e compartilhar livremente. Essa inciativa busca promover e estimular novos estudos, novas abordagens e o acúmulo teórico-metodológico em torno dos temas da coleção. Esperamos que a Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia possa servir para o aprofundamento científico, além do aprimoramento de políticas públicas para as populações rurais em suas diversas demandas sociais. A todas as pessoas uma boa leitura!

Apresentação ao Volume 4

Carla Craice da Silva, Renata Alvarez Rossi, Danilo Uzêda
da Cruz e Rafael Palermo Buti (organizadores)

O quarto volume da Coleção Mundo Rural Contemporâneo na Bahia aborda temas centrais do mundo rural contemporâneo, mas também temas históricos fundamentais para compreendermos o hoje, qual seja o tema da terra, dos territórios e territorialidades. São dimensões complexas que envolvem dilemas do mundo material, inclusive a sobrevivência no rural, como a disputa e propriedade da terra, reforma agrária, água e energia, como também percepções sobre o espaço e o lugar habitado (para utilizar a expressão de Milton Santos), em que as disputas ou guerra de lugares acontecem. Se por

um lado os territórios são lugares em que os poderes públicos encontram de forma planejada modos de gestão e governança, por tantos outros olhares é também aquele espaço-lugar da resistência de populações inteiras de grupos étnicos, povos originários, quilombolas e assentados.

O ano de 2016 marcou a história recente no Brasil. O ano em que a democracia representativa e os direitos sociais foram alcançados por um movimento mais amplo de descenso democrático em toda a América Latina, iniciado em 2012 com o impeachment, ou golpe institucional, de Fernando Lugo no Paraguai. Também marcou uma ruptura institucional alicerçada pela constituição de 1988 e pelo alcance da democracia participativa alinhavada naquele documento. Marcado ainda pela substituição da democracia representativa por uma maioria parlamentar conveniente, 2016 marcou então "uma fratura irremediável no experimento democrático iniciado no Brasil em 1985" (MIGUEL, 2016: 31). Catastrófica ou não, a mudança institucional provocada pelo golpe institucional à presidente democraticamente eleita Dilma Rousseff, por um lado, coloca em xeque em um primeiro plano a democracia brasileira. N'outro plano, nos impõe uma avaliação e resposta política e conceitual à democracia. Acreditamos que a política territorial oferece elementos para pensar essa dimensão da democracia, um conceito em disputa, e que aparece em todos os discursos políticos de líderes políticos, conservadores ou progressistas desde o final da década de 1980 (HOBSBAWM, 2007), assim como participação social, enfrentamento a pobreza, justiça social, e outros conceitos que permanecem na tela nas décadas finais do século passado e nas primeiras décadas do século XXI.

Ainda que não seja o propósito deste volume, é importante anotar que a democracia liberal, como asseverou Dahl (2009), pressupõe um conjunto de regras e procedimentos universais que configuram seu caráter plural e "democrático". Excluindo para fins metodológicos a igualdade econômica propugnada pelo liberalismo (BOBBIO, 2000), seria preciso identificar se há respeito a decisão emanada do voto popular direto, como meio para obtenção ao poder político; se a lei

é para todos e se suas decisões são respeitadas; se há igualdade de procedimentos para a aplicação de normas; se os instrumentos burocráticos permitem a todos acessar o sistema de direitos, e se esse sistema é amplo o suficiente para alcançar as populações do território; uma população esclarecida ou formada para atuar no espaço público (HABERMAS, 1997) e em constante diálogo com poderes públicos e instituições formativas; por fim, a democracia deve permitir a todos os cidadãos, uma ampla participação nos processos decisórios para que possa ser realmente existente. Do contrário, o poder político pode permanecer restrito ao grupo econômico dirigente. Essa amplitude, descrita de modo quase ideal por Dahl (2009), nos possibilita pensar como a experiência democrática nossa é (e está) infestada de fraturas, algumas delas sem remendo.

A conjuntura política enseja, portanto, um novo experimento democrático que inove procedimentos incluindo mais pessoas em novas arenas decisórias, fortaleça a demodiversidade (SANTOS, 2005) e rearticule uma força contrahegemónica ampla com grupos sociais excluídos do processo político. Através disso, se possibilite a ampliação do experimentalismo democrático-participativo, alcançando esferas da política que estão restritas a grupos privilegiados ou insuladas em técnicos e burocracias especializadas, e com incorporação de processos decisórios que ultrapassem o espectro participativo, reposicionando a esfera decisional, garantindo aos atores políticos poder de decisão sobre a esfera pública.

O volume nos propõe uma leitura sobre a política de desenvolvimento territorial, sob os diversos aspectos, dilemas e problemas que ensejam a temática. Inclusive sobre a participação social como elemento crucial para pensar uma avaliação retrospectiva dessa estratégia levada a cabo pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), e que encontrou na Bahia inovações de políticas públicas de importante significado para a constituição de um ambiente democrático-participativo em ambiência de um projeto político em disputa. Insere-se, portanto, nesse último aspecto voltado para a experiência democrático-participativa e seu experimentalismo inovador.

Quando em 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA instituiu a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em uma opção política e estratégica de tratar da questão do desenvolvimento rural garantindo a integração das diversas dimensões sociais, culturais, políticas, ambientais e econômicas, a iniciativa encontrou no próprio aparelho do Estado resistências que não cessariam até a extinção da SDT em 2016.

A estratégia territorial no Brasil, via de regra, deu-se por meio de um forte empreendimento do Estado brasileiro em um esforço político e administrativo em aglutinar políticas mediante a escuta e deliberação social, como o fortalecimento das arenas decisórias participativas.

Como foi observado em Cruz (2014), foi criado um arranjo institucional novo sem que o anterior fosse substituído. Antes pelo contrário, em que pese a influência gradativa que a política territorial tenha tido entre os ministérios, em um constante esforço dos gestores da SDT/MDA, o insulamento institucional não permitiu da política um espraiamento pelos demais órgãos de governo. Mesmo internamente no MDA, as instâncias territoriais criadas para dialogar com os atores políticos seus processos de desenvolvimento atuou de forma descolada e deslocada da estratégia territorial.

Nos foge do propósito analisar os fatores que explicam essa dissociação, mas podemos inferir que o custo político da participação social pela via dos colegiados territoriais e conselhos estaduais de desenvolvimento territorial se mostraram incapazes de superar dilemas do Estado brasileiro, cuja prática negocial das políticas públicas passam pelo crivo de lideranças ou comitês parlamentares influentes ou de lideranças políticas das organizações da sociedade civil, suplantando a riqueza estratégica do projeto democrático-participativo.

Uma vez que a base social em alguns estados, particularmente Bahia, Sergipe, Ceará e Paraíba, se organizavam seguindo lógicas de comunidades imaginadas e vivenciadas, possibilitando emergir interesses e decisões coletivas marcadas por um forte conteúdo social territorial, o governo (SDT em particular e organizações alinhadas)

buscou a institucionalização por meio da disputa narrativa e política dentro do governo e do aparato estatal. Para tanto a política territorial demandou a criação de uma literatura institucional (Cadernos de formação, Manuais de operação, Literatura especializada com a participação do IICA, formação de corpo técnico e acadêmico, inserção de disciplinas em universidades, editais específicos sobre o tema, etc), além do empreendimento de uma inovação de gestão, criando e fomentando espaços de gestão da política como colegiados e conselhos cujo conteúdo era expressamente o debate sobre o desenvolvimento territorial.

Em certa medida o caráter transversal da estratégia política de desenvolvimento territorial possibilitou que resultados indiretos fossem mensurados a favor da política, sem que sua ação pudesse ser ao menos tangenciada. Os Projetos de Infraestrutura (PROINFs), principal fonte de recursos para projetos apoiados, demoraram a configurar uma alternativa de gestão e de estratégia para implementação de política pública, ainda que atendessem direta ou indiretamente a demandas territoriais. Alguns demoraram para sair do papel tempo o suficiente para cair em descrédito por parte da sociedade civil. Outros implantados lograram algum sucesso, mas não reconvertiam a política de desenvolvimento territorial os louros da implantação.

Ao prender-se no marco terminológico do "território", que também se constituiu um conceito ou narrativa a ser defendida, a política de desenvolvimento territorial demorou ao menos o seu primeiro ciclo de gestão para perceber a amplitude do temário, e da articulação possível com outras políticas, passando a realizar o papel de executora de políticas públicas, ou "finalística", e perdendo gradualmente sua maior oportunidade política, em continuar como indutora de políticas ou ao menos de co-partícipe do projeto de desenvolvimento. Dito assim faz parecer que um arquiteto político manipulou de forma a ser desse jeito e não de outro. Mas não é essa a compreensão que pretendemos.

O que enfatizamos como discussão, propósito desse artigo, é a ausência de um arranjo institucional que comportasse a inovação

política (territórios) e uma dificuldade sistêmica, portanto social, em compreender o processo participativo. O alargamento da participação na experiência democrática exigia do aparelho estatal o deslocamento do poder decisional para a arena decisória instalada no arranjo institucional, colegiados e comitês, sob o risco de permitir o esvaziamento das arenas decisórias, transformando todo o processo inovador em um arranjo onde os pés não correspondiam a cabeça. Em certa medida isso aconteceu transformando os colegiados territoriais em espaços de conversa, debates e mobilização cujos processos decisórios significativos, de um modo geral, se deu em outras arenas mais restritas ou em uma relação direta com o executivo. Nos limites de nosso livro, a questão da ampliação da democracia com inclusão e participação social é o ganho concreto e o elo mais frágil da estratégia de desenvolvimento territorial.

Dessa forma, o livro que ora as leitoras e leitores tem em mãos é produto de um esforço acadêmico que se completa aos demais volumes da coleção, mas que também pode ser lido separadamente, alcançando em profundidade questões importantes do desenvolvimento rural nas perspectivas da identidade, usufruto e posse da terra, gestão de territórios e dilemas da agricultura familiar.

No artigo A gestão social da governança territorial na Bahia, o pesquisador Márcio Caniello nos apresenta em perspectiva sócio-histórica o desenvolvimento das estratégias de gestão do desenvolvimento territorial como uma política pública orientada. Justamente a partir da primeira gestão do governo Lula em 2003, o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável passa a contar com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário voltando-se para desenvolver uma política específica para estruturar a governança e infraestrutura nos territórios, bem como interferir nas demais políticas públicas para o rural. Ao longo do capítulo o autor apresenta as mudanças e principais investimentos realizado, além de apresentar as estratégias de gestão social das políticas territoriais dialogando com índices de gestão social. Conclui, o autor, que a estratégia de governança territorial a partir dos dados da pesquisa apresentou-se de

modo satisfatório, ainda que tenha revelado problemas (como mobilização, participação, etc.), demonstrando bom desempenho das ações dos programas voltados para os territórios rurais.

No capítulo seguinte, Clarissa Magalhães e Arilson Favareto empreendem uma pesquisa a partir de uma questão crucial para a compreensão da governança territorial, qual seja: "o que acontece nas áreas interioranas do Brasil, marcadas historicamente pelo baixo dinamismo econômico quando chegam ali investimentos externos que alteram a base produtiva local trazendo consigo a promessa de progresso e desenvolvimento?". É por esse fio condutor que em Coalizões sociais, instituições e governança territorial no Extremo Sul da Bahia os autores desenvolvem uma relevante reflexão colocando em análise possíveis contradições que os elementos exógenos podem trazer às comunidades locais. O debate proposto tenta reposicionar dois extremos analíticos: um que observa como ativação de potencialidades o choque tecnológico empregado de forma exógena, e outro que percebe como de difícil assimilação pelas comunidades locais esse emprego de tecnologia e investimentos privados. Concluem os autores que é necessário pensar uma nova institucionalidade e coalizões inovadoras para dar conta dessa dimensão conflitante de interesses distintos. Ladeados por uma teoria inovadora do desenvolvimento rural sustentável, o artigo nos leva a refletir não apenas o território em estudo, mas convida a refletir para experiências similares em outros territórios, deixando uma agenda para possíveis pesquisas.

Sem que nós organizadores deste volume tivéssemos pensado a priori, Em O impacto da gestão territorial nos Territórios da Cidadania do estado da Bahia: uma análise comparativa com a região Nordeste, os autores Carolina Schiesari, Paulo E. Moruzzi Marques e Gabriel Adrian Sarriés empreendem uma abordagem do impacto multidimensional da gestão territorial no Nordeste e em particular na Bahia. Ao combinar elementos conceituais da gestão e governança dos territórios com análise comparativa a partir de indicadores sociais e índices de desenvolvimento, os pesquisadores nos

oferecem um bom caminho de pesquisa com pressupostos metodológicos que ajudam a construir análises futuras tanto na gestão dos territórios e impactos como em priorização e hierarquização de políticas públicas.

Os resultados de pesquisa em torno da gestão hídrica e as estratégias de desenvolvimento rural estão expressadas no cuidadoso capítulo La cooperación técnica internacional como herramienta estratégica de la gestión hídrica en el semiárido: el caso del proyecto IICA-EMBASA-ABC sobre universalización del acceso al agua y saneamento, que tem como autora a pesquisadora Camila Abbondanzieri. O estudo apresenta de forma articulada três elementos centrais para pensarmos a questão da água no mundo rural: que a concepção de desenvolvimento rural impacta nas estratégias de gestão hídrica; que a gestão hídrica necessita de políticas estatais consistentes; e, que a universalização do acesso a água depende de iniciativa duradoura e virtuosa de desenvolvimento das populações rurais. A autora demonstra como a articulação de atores subnacionais e instituições internacionais de fomento podem viabilizar estratégias de gestão hídrica, mas que o ator estatal não pode ser menosprezado ou excluído da equação para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e duradouro.

Ainda sobre a questão hídrica, os autores Andréa Leme da Silva, Ludivine Eloy e Osmar Coelho Filho no artigo intitulado Poder hidrossocial e apropriação das águas pelo agronegócio numa fronteira agrícola do Cerrado apresentam os resultados de pesquisa realizada no Cerrado baiano, utilizando o conceito de poder hidrossocial e posse da água nesse espaço pelo agronegócio, gerando impactos e fatores limitantes às populações rurais mais pobres e, do mesmo modo, dependentes dos recursos hídricos. Concluem que não apenas a falta de dados hidroclimáticos como também a ausência de controle na outorga da água contribui notadamente para a perpetuação de desigualdades e apropriação por monoculturas em um território cujo desenvolvimento de potencialidades depende fortemente do acesso e posse da água.

Alargando o tema dos territórios e territorialidades, a pesquisadora Ubiraneila Capinan traz resultados de pesquisa realizada em territórios indígenas e quilombolas, demonstrando não apenas a vitalidade do campo de pesquisa com também tirando da invisibilidade epistêmica grupos sociais e sua diversidade socio-cultural-ambiental. É o que podemos ler em As terras dos grupos étnicos na Bahia: os territórios e as territorialidades dos indígenas e dos quilombolas, que realiza uma pesquisa interdisciplinar para refletir sobre o significado de estar na terra para comunidades tradicionais. Esse capítulo apresenta uma oportunidade para aprender mais sobre as populações originárias e quilombolas, o trato metodológico em sociologia e antropologia rural e da multiplicidade de povos que habitam o mundo rural.

Ainda sobre o território quilombola, o texto Imagens do Petroceno: habitabilidade e resistência quilombola nas infraestruturas do petróleo em manguezais do recôncavo Baiano de autoria do pesquisador Rafael Palermo Buti reflete sobre como o conceito de desenvolvimento e territorialidade quilombola se entrecruzam na perspectiva da resistência das populações quilombolas e seus processos de resistência. Diante da instalação e abandono de dutos de petróleo em comunidades tradicionais, as populações rurais não somente sofrem os impactos como também assistem a inviabilização de suas produções e culturas. A partir do estudo de caso em comunidades do Recôncavo Baiano o autor nos convida a pensar em outras possibilidades e modos de vida, quem sabe um modo de vida ecológico e ou mesmo em uma eco-história.

Para Flávio Luis Assiz dos Santos, em Do Rio das Rãs ao Rio dos Macacos: a atuação do Governo Federal na política de titulação de territórios quilombolas na Bahia (1990 – 2020), está em questão um sério dilema social não resolvido por políticas e governos, transformando o direito das populações quilombolas sobre a terra em um problema político e ambiental. Ao debater o direito a posse da terra. o autor nos apresenta um amplo leque de fontes e opções metodológicas para a compreensão do fenômeno que vem desvelando, cujo

impasse está logo ali, mas se apresenta apenas no final do texto como uma questão de fácil resolução desde que cumprida a legislação. Contudo, os governos continuam tratando o caso como um emaranhado kafkaniano em que já não se sabe onde e como encontrar o nó górdio da resolução.

Os autores Cláudia Mirella Pereira Ramos, Clóvis Roberto Zimmermann e Aldemir Inácio de Azevedo, analisam neste capítulo a situação de famílias acampadas no Estado da Bahia. Reforma agrária, desigualdade e pobreza no campo: a situação de famílias acampadas e assentadas na Bahia. O trabalho traz um estudo da condição de vida das populações acampadas, suas lutas e as dificuldades ampliadas em um cenário de aumento das desigualdades e da ineficácia dos governos em garantir o assentamento e o agendamento das pautas políticas. A necessária intervenção política dos poderes públicos é a condição urgente para a resolução dos conflitos agrários e do alargamento da miséria e fome no campo.

Retornando ao território do Recôncavo, dessa vez para analisar os Desafios institucionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Recôncavo da Bahia, Ana Georgina Peixoto Rocha, Eliene Gomes dos Anjos e Kassia Watanabe [in memoriam] apresentam um trabalho baseado na análise de dados coletados na pesquisa de campo realizada nos municípios do Território do Recôncavo da Bahia. Os aspectos sociais locais são importantes para compreender o envolvimento da agricultura familiar no Programa, trazendo uma relevante contribuição na identificação dos principais obstáculos para o atendimento do PNAE em relação à agricultura familiar olhando a política pública a partir do conceito de desenvolvimento territorial.

As jovens pesquisadoras Aline dos Santos Lima, Emily Nascimento dos Santos e Taise Oliveira dos Santos também analisam a produção de alimentos e sua importância para a agricultura familiar e campesinato. no artigo com o título Produção de alimentos em assentamentos de reforma agrária no vale do Jiquiriçá, Bahia. Tendo como objetivo um panorama sobre a produção de alimentos

em assentamentos de reforma agrária do Vale do Jiquiriçá, as autoras realizaram um percurso metodológico que certamente servirá para outros esforços de pesquisa, incluindo ainda o mapeamento de quatro assentamentos localizados nos municípios de Santa Inês e Ubaíra.

O trabalho intitulado Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil: reflexos na gestão pública estadual na Bahia das pesquisadoras Gabriela Fernandes Feliciano Murua e Helca Lícia Silva Alves empreende um estudo da atuação da gestão pública para a agricultura familiar, sob o olhar territorial. Nesse capítulo que encerra o volume, as autoras traçam uma perspectiva histórica das políticas públicas, partindo da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), até sua extinção no governo Temer (2016). Concluem que uma estrutura administrativa e política que manteve os recursos e investimentos contribuiu para que as populações rurais resistissem apesar da retirada dos recursos federais. Foram levantados dados primários obtidos em documentos de planejamento e de execução de políticas públicas na administração pública federal e estadual, além de dados secundários de portais públicos, com vistas a fazer o reconhecimento histórico e atual das políticas vigentes nos dois níveis de governo e ainda de entrevistas realizadas com representantes de segmentos sociais.

A expectativa é que este volume possa contribuir com reflexões sobre questões que tangenciam o debate de território na Bahia ou mesmo em outros espaços, pois seus textos levantam debates conceituais, metodológicos e conceituais que perpassam diferentes rurais. Este que é um tema caro aos diversos campos do conhecimento e, por isso, deve ser abordado sob diversos olhares.

Uma excelente leitura!

Índice

Apresentação Geral da Coleção 9
Danilo Uzêda da Cruz (Coordenador Geral da Coleção)

Nota da Editora 15
Carolina Dantas (Pinaúna Editora)

Apresentação ao Volume 4 17
Carla Craice da Silva, Renata Alvarez Rossi, Danilo Uzêda da Cruz e Rafael Palermo Buti (organizadores)

Prefácio 33
Maria das Graças Ataide de Almeida

A gestão social da governança territorial na Bahia 39
Márcio Caniello

- A Gestão Social da Governança Territorial 42
- A Gestão Social nos Colegiados Territoriais da Bahia 47
- Participação e Mobilização 50
- Estrutura de Governança 52
- Impactos do Funcionamento dos Colegiados Territoriais 60
- Considerações Finais 63
- Referências 66

Coalizões sociais, instituições e governança territorial no Extremo Sul da Bahia 71
Clarissa Magalhães e Arilson Favareto

- Introdução 71

A abordagem teórica e o método de análise..... 75

Configurações territoriais na Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia 79

A título de conclusão – novas coalizões para novas instituições.....96

Referências 98

O impacto da gestão territorial nos Territórios da Cidadania do estado da Bahia: uma análise comparativa com a região Nordeste.....107
Carolina Schiesari, Paulo E. Moruzzi Marques e Gabriel Adrian Sarriés

Introdução.....107

Os Territórios de Identidade da Bahia 110

Metodologia 113

Resultados e discussão 117

Considerações finais 125

Referências.....126

La cooperación técnica internacional como herramienta estratégica de la gestión hídrica en el semiárido: el caso del proyecto IICA-EMBASA-ABC sobre universalización del acceso al agua y saneamiento.....131
Camila Abbondanzieri

Introducción 131

La cooperación técnica internacional como herramienta estratégica de los actores subnacionales: breves consideraciones para su estudio en Brasil133

El estado de Bahía en las relaciones internacionales: la impronta de las condiciones geográficas locales en la política internacional subnacional....138

El proyecto de cooperación técnica internacional IICA-EMBASA-ABC sobre universalización del acceso al agua y saneamiento en el estado de Bahía 143

Reflexiones finales.....148

Referências 150

Poder hidrossocial e apropriação das águas pelo agronegócio numa fronteira agrícola do Cerrado.....153
Andréa Leme da Silva, Ludivine Eloy e Osmar Coelho Filho

Introdução.....153

Material e métodos 157

Resultados e Discussões 159

Conclusões 176

Referências 177

As terras dos grupos étnicos na Bahia: os territórios e as territorialidades dos indígenas e dos quilombolas 183
Ubiraneila Capinan

Introdução 184

Território e territorialidade dos grupos étnicos: Geografia, Antropologia e as legislações 186

O território: pleito, situação jurídica e gestão 192

Considerações finais 212

Referências 213

Imagens do Petroceno: habitabilidade e resistência quilombola nas infraestruturas do petróleo em manguezais do recôncavo Baiano 217
Rafael Palermo Buti

Construindo hábitos de observação para uma eco-história-de-novo ... 217

O vazamento de petróleo e a independência da Bahia 220

História em ruínas 225

"A maré é uma só": cuidar e ter cuidado 228

Sobre o Petroceno: infraestruturas do petróleo nos manguezais do Recôncavo Baiano 234

Ressurgência e "manquintal" 238

O recado veio antes 244

Referências 247

Do Rio das Rãs ao Rio dos Macacos: a atuação do Governo Federal na política de titulação de territórios quilombolas na Bahia (1990 – 2020) 251
Flavio Luis Assiz dos Santos

Introdução 251

O caso de Rio das Rãs e seu pioneirismo 254

A década de 2000 e o contexto das mudanças normativas 263

Rio dos Macacos e sua excepcionalidade 268

Considerações Finais..... 272

Referências 273

Reforma agrária, desigualdade e pobreza no campo: a situação de famílias acampadas e assentadas na Bahia 279
Cláudia Mirella Pereira Ramos, Clóvis Roberto Zimmermann e Aldemir Inácio de Azevedo

Introdução 279

Reforma agrária: desafio e solução para o problema da pobreza no campo? 281

Condições de vida e perfil socioeconômico das populações acampadas e assentadas 284

Considerações finais 307

Referências 308

Desafios institucionais para o programa nacional de alimentação escolar (PNAE) no recôncavo da Bahia 311
Ana Georgina Peixoto Rocha, Eliene Gomes dos Anjos e Kassia Watanabe [in memoriam]

Introdução 311

Ambiente institucional 314

O ambiente institucional do PNAE 318

O PNAE no território do recôncavo: uma análise das "regras do jogo" 323

Considerações Finais..... 329

Referências 329

Produção de alimentos em assentamentos de reforma agrária no vale do Jiquiriçá, Bahia 335
Aline dos Santos Lima, Emily Nascimento dos Santos e Taise Oliveira dos Santos

Introdução 335

Breve digressão sobre Assentamentos de Reforma Agrária e a produção de alimentos..... 339

Prefácio

Maria das Graças Ataide de Almeida

Este é um livro que suscita muitos questionamentos porque dá voz e visibilidade a grupos silenciados pela história. Ele consegue seguir pelos caminhos abertos pelas novas abordagens acerca de minorias culturalmente esquecidas. Traz pesquisas completamente interdisciplinares, passeando na antropologia, na história, na sociologia, na economia, para além de caminhar com temáticas do meio ambiente, envolvendo recursos hídricos, usos e outorga destes recursos.

Partindo de abordagens eurocêntricas como lembra Boaventura de Sousa Santos, os quilombolas representaram durante uma longa trajetória, o «outro» que passa despercebido nos seus direitos e na cidadania, porque não tem a minha identidade e não precisa ter o que de «direito» pertence a um grupo seleto. Lembramos Bourdieu(2008) em seu trabalho A Distinção, quando analisa o habitus, que conduz à "distinção" e à construção de uma verdade a qual no conceito de Byung-Chul Han (2022) contribui para a exclusão.

Na mesma ótica dos silenciados, as populações indígenas representaram sempre na historiografia brasileira o que Todorov (1993) chama de "nós e os outros", quando estes grupos simbolizam não a diferença no conceito de Bhabha (2001), onde eu identifico o diferente e não considero nenhum sujeito superior ou inferior àquele, todavia quando uso o conceito de diversidade, existe sempre a possibilidade de um grupo ser visto como superior a outros.

Com a Constituição de 1988, as comunidades quilombolas sao inseridas no debate da academia, emergem apontando um novo paradigma onde os cânones se voltam para a identidade, resistência e essencialmente luta pelo reconhecimento da posse do território e identificação legal de Comunidade Remanescente de Quilombo (Artigo 2 da Lei n 7.668/88). Coube à Fundação Palmares mediar o processo de reconhecimento. Apesar de ja passarem 34 anos da legislação ainda os trâmites são morosos e dificeis, os entraves burocráticos e as tensões que envolvem.

Neste livro a questão quilombola é exaustivamente tratada de forma profunda, verticalizada. Os textos de Capinan "As terras dos grupos étnicos na Bahia: os territórios e as territorialidades dos indígenas e dos quilombolas" e o de Santos "Do Rio das Rãs ao Rio dos Macacos: a atuação do governo Federal na política de titulação de territórios quilombolas na Bahia (1990-2020)" tratam da temática, tendo como fio condutor dos dois textos a questão da posse da terra, reconhecida como demanda prioritária, tanto pelos quilombolas, como pelos indígenas. Capinam procura entender as concepções dos quilombolas e indígenas sobre sua interação com o meio urbano. O território se apresenta permeado pelas relações de alteridade e poder, e como tal a teoria dos campos de Bourdieu (2021) nos dá compreensão sobre as tensões que permeiam as concepções destes dois grupos étnicos na sua relação com o urbano no que diz respeito à cidadania e a posse de seus territórios. Santos analisa profundamente os dois quilombos Rio das Rãs e Rio dos Macacos, na luta pela legitimação do território quilombola.

Na linha de território e seu uso, a abordagem de Caniello em "A gestão social da governança territorial da Bahia" trabalha com o conceito de governança territorial como um novo paradigma onde seus cânones se voltam para a representação democrática com a atuação de colegiados onde as discussões e trocas ajudam a construir projetos no âmbito das relações democráticas, espaço este que permite a construção de objetivos compartilhados no sentido de desenvolvimento dos territórios. Enfim, a convivência democrática legitimando as decisões institucionais. Interessante a concepção sensível de Caniello ao apontar a necessidade prática da ajuda financeira do Estado para que os camponeses possam participar dos colegiados, uma vez ficam afastados de suas rendas de produção. Assim, com estes subsídios as efetivas participações destes atores sociais nos colegiados, será garantida.

Neste eixo temático de territórios e poder, o texto de Schiesari, Marques e Sarriés, "O impacto da gestão territorial nos territórios da cidadania do estado da Bahia: uma análise comparativa com a região nordeste", verticaliza os estudos acerca destes grupos e seus direitos frente à posse de seus territórios e à luta pela cidadania plena e não uma cidadania outorgada. Neste ensaio sobre a gestão territorial da Bahia emergeu da pesquisa dados que apontam para uma melhora no bem-estar social da agricultura familiar dos territórios da cidadania do estado em comparação com os demais espaços similares do nordeste. A pesquisa teve como enfoque central perceber as estratégias de inclusão das áreas rurais no desenvolvimento do país. A categoria sustentabilidade permeou a análise dos dados.

Nesta linha, Ramos, Zimmermann e Azevedo com "Reforma agrária , desigualdades e pobreza no campo: a situação de famílias acampadas e assentadas na Bahia" mapeiam as famílias assentadas e trabalham o nível de bem estar/vulnerabilidade que vivem estas famílias.

No mesmo fio condutor, os assentamentos, Lima, Santos e Santos, em "produção de alimentos em assentamentos de reforma agrária no vale do Jiquiricá, Bahia", realizam uma trajetória da produção de

alimentos e o uso de agrotóxicos, fazendo uma relação com o contraponto, de outra via de produção, sob a égide da sustentabilidade.
Ainda no âmbito da produção familiar, Murua e Alves, "Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: reflexos na gestão pública estadual na Bahia" trabalham com o sentido da construção da política pública e lembramos aqui Ball(2011) quando trabalha os ciclos de construção, implantação e avaliação da política pública, chamando a atenção para a primeiro ciclo, o chamado ciclo de influência, que é a formulação destas políticas e o envolvimento político destes atores.
No enfoque da preservação do território e da resistência, no âmbito da sustentabilidade, enfrentando tensões e conflitos o texto de Rafael Buti "Imangens do Petrocero:habitabilidades e resistência quilombola nas infraestruturas do petróleo em manguezais do recôncavo baiano", aponta para o enfrentamento das tensões e conflitos dos quilombolas frente aos gazedutos esquecidos e o impacto]no meio ambiente.
O capítulo de Magalhães e Favareto, "coalizões sociais, institucionais e governança territorial no sul da Bahia" faz uma análise exaustiva da questão fundiária no Brasil e o recorte é o sul da Bahia. Trabalham com os impactos causados pela entrada de grandes investimentos externos em área de agricultura de subsistência. Realizam uma pesquisa profunda onde mapeiam os conflitos e as questões fundiária no Brasil; fazem uma trajetória das mudanças na produção agrícola nacional, trabalhando a modernização conservadora e os resultados deste modelo sobre a questão ambiental no Brasil. Apresentam as tensões que estes investimentos trazem sobre o cotidiano destas áreas modificando a forma econômica de produção.
A questão do uso do potencial hídrico nacional é analizada em dois instigantes trabalhos: Abbondanzieri com "La cooperación técnica institucional como herramienta estratégica de la gestión hídrica en el semiárido : el caso del proyecto IICA-EMBASA-ABC sobre universalización del acceso al agua y saneamiento" e Silva, Eloy e Coelho Filho com "Poder hidrossocial e apropriação da água pelo agronegócio, numa fronteira agrícola do cerrado". O primeiro aponta a relevância

da cooperação internacional junto com os atores locais, onde os aspectos técnicos, a socialização de metodologias e formas de trabalho entre o local e o internacional certamente fomentarão mudanças cenário. o segundo se volta para questionar a apropriação e uso da água no agronegócio do cultivo da soja e as tensões e conflitos nos sujeitos que transitam nestas relações.

Por fim destacamos o trabalho de Rocha, Anjos e Watanabe, "Desafios institucionais para o programa nacional de alimentação escolar (PNAE) no recôncavo da Bahia" onde é analisado o envolvimento da agricultura familiar na produção junto com os grupos institucionais. A ênfase é dada nos aspectos do grupo local, uma vez que os fatores sociais e culturais interferem nesta relação entre o local e o institucional.

Cada geração tem a obrigação de reconstruir a memória das lutas e resistência de grupos que a antecederam e são contemporâneos. No dizer de Bourdieu em sua obra A miséria do Mundo (2011) minorias que perfilam e não têm voz nos quatro cantos da terra. Esta é, certamente, a maior contribuição do livro que tenho o prazer de prefaciar: se volta para o estudos de grupos que a história silenciou (FERRO,1993), reconstrói a trajetória destes grupos; mapeia a legislação e o papel do Estado frente à estas minorias e contextualiza com o momento presente, para além de propor alternativas e soluções.

Professora Doutora Maria das Graças Ataide de Almeida
Professora UFRPE
Pesquisadora LEER/USP

A gestão social da governança territorial na Bahia

Para Ildes Ferreira de Oliveira, caríssimo amigo, in memoriam.

Márcio Caniello

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva, recém-empossado na Presidência da República, resolveu reconfigurar a dinâmica de implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural no país adotando a chamada "abordagem territorial", estratégia que seria colocada em prática pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Essa inovação institucional vigorou por 13 anos até ser interrompida pelo golpista Michel Temer, que extinguiu o MDA e o PRONAT assim que assumiu o poder, em maio de 2016, nos primeiros dias do afastamento da presidenta Dilma Rousseff do cargo, três meses antes dela sofrer impeachment sem ter cometido qualquer crime de responsabilidade.

A abordagem territorial, definida como "um novo paradigma para o desenvolvimento rural no Brasil" (BRASIL, 2005), estabeleceria a delimitação de Territórios Rurais envolvendo conjuntos de municípios "formados em um processo histórico de construção de identidades" (OLIVEIRA, 2008) e a constituição, em cada qual, de uma instância deliberativa, denominada colegiado ou fórum, formada paritariamente por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal. Esses dispositivos de governança territorial efetivaram o chamado "ciclo de gestão social" (OLIVEIRA; VALENCIA, 2012), isto é, o processo participativo de debate, disputas e concertação sobre o planejamento, implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural[1], processo esse que deslindaria uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2012).

Nesse processo foram homologados 239 Territórios Rurais no Brasil e, em sua forma final, o PRONAT abrangeu uma área de 6.474.410 Km^2 (76% do território nacional), reunindo 3.591 municípios (64% do total do país), com 76,7 milhões de habitantes, sendo 22,5 milhões de habitantes da zona rural (75,5% da população rural), 3.513.414 estabelecimentos da Agricultura Familiar (80%), 10.114.982 pessoas ocupadas na Agricultura Familiar (79%), 812.283 famílias de assentados da Reforma Agrária (84%), 2.093 comunidades quilombolas (87%) e 652.582 famílias de pescadores (66%).

[1] Para a SDT/MDA, a "gestão social" está relacionada ao empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, mediante a garantia da participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseado em forte participação, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede, transparência e efetiva participação da sociedade, implicando e ampliando os níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território (BRASIL, 2009, p. 12).

Entre 2003 e 2014 o Programainvestiu cerca de R$ 3 bilhões[2] no financiamento de 7.910 projetos[3], o que impactou bastante favoravelmente as condições de vida das populações do meio rural brasileiro (CANIELLO, 2016).

Estudos recentes sobre o PRONAT (VALENCIA et al., 2020; CANIELLO, 2016; DELGADO; LEITE, 2015) destacam a gestão social como uma das dimensões mais bem sucedidas na execução do Programa, mas mencionam também a importância do fortalecimento da governança territorial como ação relevante. Com efeito, os espaços de participação geram uma base de articulação entre poder público e sociedade civil que antes não existia e, assim, a centralidade outorgada às pessoas, à coordenação, cooperação e corresponsabilidade na gestão da política territorial levou ao estabelecimento de estratégias de monitoramento e avaliação do PRONAT voltadas a avaliar a gestão social.

Nesse sentido, a SDT desenvolveu um sistema de monitoramento e avaliação, o qual foi projetado, implantado, estruturado e posto em prática com a colaboração de diversos sujeitos relevantes entre 2007 e 2016, como os próprios atores territoriais, na figura da Rede Nacional de Colegiados, a equipe técnica da SDT e as equipes de pesquisadores e pesquisadoras de diversas universidades públicas do país mobilizadas para tal[4]. Concretamente, a avaliação da gestão social foi efetuada em três ciclos de pesquisas por meio da aplicação de questionários de opinião aos componentes dos colegiados territoriais, cujas respostas geraram diversos indicadores relevantes que seriam enfeixados no Índice de Gestão Social (IGS), cujo processo de construção e bases teórico-metodológicas expusemos em detalhes recentemente (PIRAUX et all, 2020).

Este trabalho é dedicado a interpretar os indicadores e o IGS gerados a partir do terceiro ciclo de avaliação realizado em 16 Territórios

[2] Valores atualizados pelo IGP-DI (FGV) em 2019, tendo como base dezembro de 2014. Fontes: CEF (/05/2015); CGMA/SDT/MDA (06/2015).

[3] SDT/MDA, 2015

[4] Chamadas Públicas MDA/SDT/CNPq Nº. 05/2009 e CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014.

de Identidade da Bahia no ano de 2016 , último ano de funcionamento do PRONAT, comparando-os com os tabulados para outros estados e regiões do país. Tal exercício se justifica pois a Bahia teve e ainda tem um papel de destaque na efetivação da estratégia territorial de desenvolvimento rural. Primeiro, porque foi um dos estados mais proativos na dinâmica no PRONAT e, sobretudo, porque o Governo do Estado reconheceu os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução de políticas públicas a partir de 2007 (DIAS, 2016: 58), dando perenidade à política territorial, mesmo após o seu desmonte pelo governo golpista de Michel Temer.

A Gestão Social da Governança Territorial

O conceito de governança territorial é polissêmico (SIMOULIN, 2007), pois traduz usos variados em contextos e realidades muito diferentes. Como construção social que representa o território, ele expressa práticas evolutivas de negociação e participação. Assim, a governança territorial corresponde a um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que dá prioridade a uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa, por meio de relações horizontais (DALLABRIDA, 2015). Essa situação vem do "inédito deslocamento dos modos de legitimação do político, que iriam do mais distante para o mais próximo" (PASQUIER; WEISBEIN, 2007, p 211).

A governança territorial questiona a lógica top-down, que considera apenas os níveis locais como receptáculos das decisões e traduz, assim, uma situação de "conflito das fronteiras tradicionais e de porosidade crescente entre os setores, níveis territoriais e os diferentes espaços da atividade profissional" (PASQUIER; SIMOULIN; WEISBEIN, 2007, p 216). Enfim, a governança territorial constitui um possível modo de realização de um novo projeto de sociedade, na qual, com respeito a um contrato social atualizado, a participação se juntaria à representação democrática (CAILLOSSE, 2007).

Os dispositivos de governança são destinados a organizar a discussão e as trocas entre atores para definir objetivos comuns, produzir normas aceitas e legitimadas, traduzi-las em regras e implementa-las (PIRAUX ET AL, 2010). Constituídos a partir de arranjos institucionais, eles legitimam as decisões a partir de regras de convivência democrática claras, respeitando os interesses de cada grupo, enfrentando os conflitos e definindo uma visão compartilhada dos problemas e potenciais de desenvolvimento dos territórios.

Nesse panorama, criar um sistema de informação se torna imprescindível para se avaliar o desempenho dos dispositivos de governança, o que requer o enfrentamento de três desafios fundamentais: (i) considerando que muitos estudos são localizados (REY-VALETTE; MATHÉ, 2012; BUTTO; BEMERGUY, 2014, p. 15) e que raramente há processos de avaliação em nível nacional, é preciso integrar a avaliação da diversidade de situações observadas; (ii) a avaliação tem que se fundar num conjunto de indicadores, formando assim um índice suscetível de traduzir a complexidade do funcionamento e o desempenho dos dispositivos de governança; enfim, (iii) é preciso também articular esses indicadores com outros que traduzem o contexto institucional e social no qual a governança se efetive.

De fato, a metodologia clássica recorre a indicadores e, nesse sentido, foi elaborado o Índice de Gestão Social (IGS)[5], que tem o propósito de exprimir, de maneira mais aproximada à realidade, o funcionamento dos colegiados territoriais. O Índice é inferido a partir do cálculo de nove indicadores, agrupados em três dimensões (Quadro 1), cada uma sendo a média dos seus próprios indicadores. O IGS resulta da média dos valores dessas três dimensões e varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo o resultado classificado nas seguintes categoriais:

[5] O IGS foi elaborado por um Grupo de Trabalho constituído por coordenadores de Células de Acompanhamento e Informação (CAI), instituídas pela Chamada Pública MDA/SDT/CNPq Nº 05/2009, técnicos e colaboradores da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do qual o autor deste trabalho fez parte.

0,00 - 0,20 = Baixo; 0,20 - 0,40 = Médio Baixo; 0,40 - 0,60 = Médio; 0,60 - 0,80 = Médio Alto; 0,80 - 1,00 = Alto.

Quadro 1 - Composição do Índice de Gestão Social (IGS)

Dimensões	Indicadores
1. Participação e Mobilização	1.1. Capacidade de mobilização
	1.2. Capacidade de decisão dos diferentes segmentos
2. Estrutura de governança	2.1. Capacidade de gestão do colegiado
	2.2. Desempenho do funcionamento
3. Impactos do funcionamento	3.1. Legitimidade
	3.2. Exercício do poder
	3.3. Aprendizagem
	3.4. Territorialização das políticas públicas
	3.5. Melhoramento dos laços sociais

Fonte:: Elaboração do autor

A dimensão da participação e mobilização é caraterística das teorias da gestão social e da governança. Ela é fundada numa boa representação dos atores locais e estabelece uma diferença entre a mobilização (que corresponde ao fato dos representantes estarem presentes nas reuniões do colegiado e que constitui um indicador) e a decisão (outro indicador), que supõe o entendimento dos assuntos e uma participação ativa e igualitária ao debate através da busca de consenso e não da decisão por maioria. Uma mobilização boa não significa automaticamente uma decisão justa e democrática, que depende do equilibro entre as relações de poder no colegiado. A qualificação do tipo de decisão (por consenso e votação) foi também caracterizada.

A segunda dimensão cobre os processos colaborativos necessários para a gestão social e ao bom funcionamento da governança. Se trata de institucionalizar este processo através de mecanismos gerenciais apropriados (CHIA et al, 2008). É a dimensão mais clássica da governança, mas que toma um significado especifico à luz da gestão social: os mecanismos de gestão devem permitir o estabelecimento de arranjos institucionais adequados e transparentes, com regras construídas coletivamente e respeitadas individualmente. Metodologias participativas e ferramentas específicas permitem a apropriação dos processos e a sua avaliação serve para permitir uma aprendizagem organizacional.

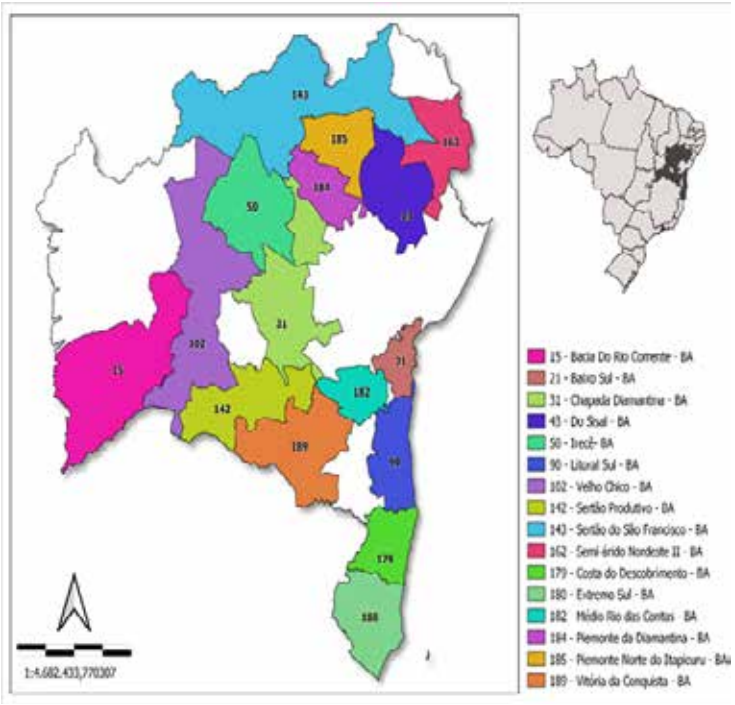
Essa dimensão avalia a capacidade de conduzir um processo colaborativo através de mecanismos gerenciais adequados (caracterizado pelo indicador 2.1), condicionando a construção de arranjos institucionais eficazes (indicador 2.2). O primeiro indicador apoia-se sobre algumas variáveis: capacidade de definição de objetivos e de regras (de funcionamento, tarefas, de escolha e tipo de representação das entidades de base, de definição da pauta das reuniões), caracterização do tipo de animação e, condução do planejamento e da avaliação, repasse de informações, grau de informação e de debate, fontes de recursos financeiros do colegiado (no sentido de diversificar essas fontes e não ficar na dependência da SDT). O segundo indicador avalia o nível de satisfação que os participantes têm dos debates, da liderança e do funcionamento do colegiado.

A terceira dimensão corresponde aos resultados da gestão social em termos de outputs (produtos ou plano territorial e implementação de projetos) e outcomes (impactos da gestão social em termos de capital humano, social e institucionais). Os outcomes são particularmente importantes para a gestão social no sentido da criação de bens comuns, confiança, laços entre os atores, identidade territorial. Os impactos da gestão social, os outcomes, constituem cinco indicadores: legitimidade, aprendizagem, territorialização de políticas públicas, compartilhamento de poder e capital social. A questão da descentralização do poder é analisada nas dimensões 2 e 3 (a

partir das relações com o CMDRS, do nível de debate sobre as políticas e da territorialização das políticas públicas federais, estaduais e municipais).

No terceiro ciclo de avaliação, cuja coleta de dados ocorreu no primeiro semestre de 2016, o questionário do IGS foi aplicado a 3.918 componentes de colegiados de 146 Territórios Rurais situados em todas as unidades da Federação, com destaque para a Bahia, com 577 respondentes, o estado mais representativo na amostra (15,2% do total) (WALTER, 2019).

Figura 1 – Territórios Rurais da Bahia pesquisados



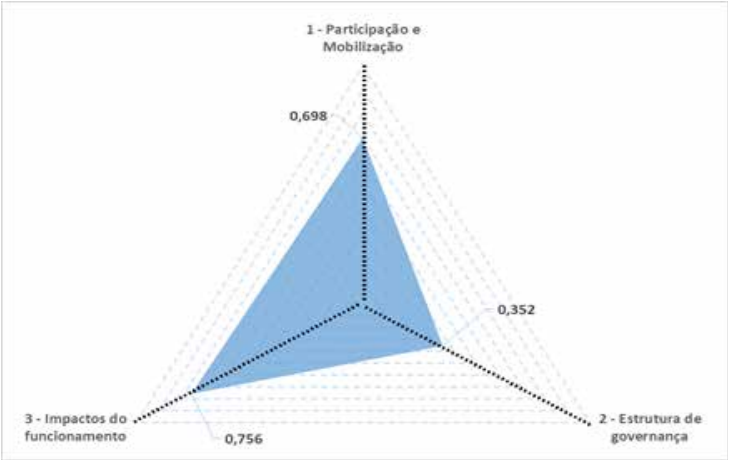
Fonte: MDA, 2015

Como se pode observar na Figura 1, a representatividade dos colegiados territoriais baianos na Pesquisa ora relatada é também bastante significativa em termos de Bahia, pois contemplou 16 entre os 27 Territórios da Identidade existentes (59%).

A Gestão Social nos Colegiados Territoriais da Bahia

O valor obtido para o IGS na Bahia (IGS-BA) foi médio (0,536) e os valores das três dimensões foram: 0,698 para a "participação e mobilização", médio alto, 0,352 para "estrutura de governança", médio baixo, e 0,756 para "impactos do funcionamento", médio alto (Figura 2).

Figura 2 – Índice de Gestão Social – Bahia (IGS-BA)



Fonte: Elaboração do autor

Isso significa que, nos Territórios baianos, o capital humano envolvido no processo de gestão social foi considerado bom e os seus resultados ainda melhores. Entretanto observou-se uma grande fragilidade nos processos colaborativos que caracterizam a estrutura de governança, o que procuraremos explicar desagregando os indicadores da segunda dimensão mais adiante neste trabalho.

Em termos comparativos, o IGS-BA ficou no 21º lugar entre as 27 Unidades da Federação e foi o menor do Nordeste que, no agregado regional, atingiu a cifra de 0,560, pouco superior às demais regiões, todas com o IGS no estrato "médio". Assim, o escalonamento é, tão somente, ilustrativo, pois o desvio-padrão foi bastante baixo para o IGS agregado por UF (0,027), o que indica uma grande homogeneidade do Índice, que, realmente, variou de um mínimo de 0,498 (IGS-DF) a um máximo de 0,603 (IGS-PE), o único estado que atingiu o estrato "médio-alto", assim mesmo em escore limítrofe.

Portanto, pelos dados apurados, a gestão social da governança territorial na Bahia não difere significativamente dos demais estados. Aliás, uma conclusão geral nesse sentido foi evidenciada a partir de regressões calculadas na tentativa de encontrar diferenciação do IGS em relação às UFs e Regiões, as quais não resultaram em nada significativo, levando a concluir que essas variáveis isoladamente não induzem diferenças no indicador (WALTER, 2019: 47).

Assim, é necessário perscrutar as dimensões e indicadores que compõem o IGS-BA (Tabela 1), de maneira a buscarmos detalhar esses componentes na busca de interpretações qualitativas sobre a gestão social da governança territorial na Bahia, objeto deste trabalho

.

Tabela 1 – Dimensões e Indicadores do Índice de Gestão Social - Bahia (IGS-BA)[6]

Dimensões e Indicadores	Índice (0→1)
1. Participação e Mobilização	**0,70**
1.1. Capacidade de mobilização	0,80
1.2. Capacidade de decisão	0,60
2. Estrutura de governança	**0,35**
2.1. Capacidade de gestão do colegiado	0,53
2.2. Desempenho do funcionamento	0,17
3. Impactos do funcionamento	**0,76**
3.1. Legitimidade	0,84
3.2. Exercício do poder	0,63
3.3. Aprendizagem	0,76
3.4. Territorialização das políticas públicas	0,72
3.5. Melhoramento dos laços sociais	0,83

Fonte: Elaboração do autor

Neste sentido, as próximas seções serão dedicadas à análise dos escores das três dimensões e seus indicadores do IGS-BA, tanto comparando-os a outras Unidades da Federação, quanto internamente, procurando relacioná-los com dados secundários sobre a dinâmica territorial no estado da Bahia.

[6] Escala de Valoração: BAIXO = 0,00 - 0,20; MÉDIO BAIXO = 0,20 - 0,40; MÉDIO = 0,40 - 0,60; MÉDIO ALTO = 0,60 - 0,80; ALTO = 0,80 - 1,00.

Participação e Mobilização

No que tange à dimensão "participação e mobilização", vinte e seis das 27 Unidades da Federação atingiram o patamar "médio alto", entre as quais a Bahia, que ficou em 12º lugar em nível nacional, com o escore 0,70 (Tabela 1), estando à frente apenas de Rio Grande do Norte e Maranhão entre os estados nordestinos. Esse resultado é surpreendente, pois o processo de participação e mobilização na Bahia foi bastante intenso e rico, conforme aponta DIAS (2016 e 2016b).

De fato, no primeiro ano de implantação do PRONAT, a Bahia foi contemplada pela SDT/MDA com cinco territórios, número máximo por unidade da Federação naquele momento (DIAS, 2016: 33), o que, entretanto, gerou descontentamento entre atores sociais e organizações da sociedade civil de outras regiões do estado, mobilizados em oficinas organizadas pela SDT, INCRA, secretarias estaduais e organizações sociais (DIAS, 2016: 37-38). Assim, já em 2004 surgia um primeiro mapa da Bahia com 23 territórios (DIAS, 2016: 41), entre os quais 10 passaram a ser apoiados pela SDT/MDA naquele ano, um pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA em parceria com a FAO e quatro pela CEPLAC, totalizando 15 territórios, todos eles plenamente mobilizados em 2006 para a elaboração de seus Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) (DIAS, 2016: 51).

Com a ascensão de Jaques Wagner (PT) ao governo do Estado em 2007, a política territorial ganharia um grande impulso na Bahia, pois, já no primeiro ano do seu governo, o Plano Plurianual (PPA) 2008/2011 seria formatado de acordo com a territorialização construída pelos atores sociais, suas organizações e os governos federal, estadual e municipais, num amplo processo participativo (DIAS, 2016: 66), o que se repetiria na elaboração do PPA 2012/2015, no qual se "optou por um público mais focal, definido em até 200 (duzentas) pessoas" (DIAS, 2016: 67), num processo que envolveu o comparecimento de 6.042 pessoas e resultou em 3.287 propostas, sendo 2.996

oriundas da sociedade civil (DIAS, 2016: 69). Entretanto, na elaboração do PPA 2016/2019, já no governo Rui Costa (PT), "o público ficou reduzido aos membros dos Colegiados Territoriais" (DIAS, 2016: 75).

Assim, uma hipótese para explicar a baixa posição regional da Bahia quanto ao escore da dimensão "participação e mobilização", apurado por meio das entrevistas com os membros dos colegiados territoriais baianos tomadas no ano de 2016, é que ele refletiria uma percepção crítica por parte desses atores sociais quanto ao declínio da participação popular na elaboração dos PPA no ano anterior. Com efeito, como ressalta um estudioso da temática, "O PPA participativo em 2011 já não desfrutava do mesmo prestígio da primeira edição: além da diminuição do número de participantes, o evento foi pouco prestigiado pela elite política. (...) Em 2015, essa tendência foi acentuada" (POMPONET, 2016: 82).

Seja como for, nos colegiados como um todo evidenciaram-se muitos os limites à participação dos membros em face do absenteísmo e da rotatividade dos mesmos, principalmente os representantes do poder público, ocasionada pela alternância no poder e mesmo por mudanças ocasionais no curso de um mesmo governo. Isso era um grande problema, uma vez que a imensa maioria dos recursos orçamentários destinados aos projetos era executada pelas prefeituras. No que tange à participação da sociedade civil, há também casos de rotatividade dos membros e irregularidade na participação, explicados por falhas de comunicação entre a coordenação e os membros do colegiado e carências financeiras destes. Por outro lado, o "assembleísmo" – isto é, a ocorrência de muitas reuniões, frequentemente pouco produtivas e longas – foi outro elemento que inibiu a participação dos representantes da sociedade civil. Além do mais, a morosidade na execução dos projetos e a burocracia envolvida no seu encaminhamento eram fatores deletérios à participação, configurando-se num forte elemento de desmotivação (PIRAUX; CANIELLO, 2019).

De fato, essa realidade se evidencia no caso da Bahia quando comparamos os dois indicadores que compõem essa dimensão: enquanto

a "capacidade de mobilização" dos atores territoriais e suas organizações atinge o escore de 0,80 ("alto", na escala de valoração), a "capacidade de decisão" atinge, tão somente, a cifra de 0,60 ("médio"), puxando o índice para baixo. Isto é, observa-se um descompasso entre o potencial de mobilização e participação dos atores sociais e a sua efetivação concreta nas decisões dos colegiados.

Em trabalho anterior, quando analisamos os dados do primeiro e segundo ciclos da pesquisa do IGS no Território da Borborema (PB), identificamos essa tendência decrescente de valoração dos atores territoriais quando se vai do conjunto de capacidades para o campo da prática (CANIELLO et al, 2013: 34), o que seria confirmado como uma tendência geral no terceiro ciclo da pesquisa aqui analisada, na dimensão "mobilização e participação" como se pode observar na Figura 3, onde todas UFs apresentam escores maiores para a capacidade de mobilização em relação à capacidade de decisão nos colegiados territoriais.

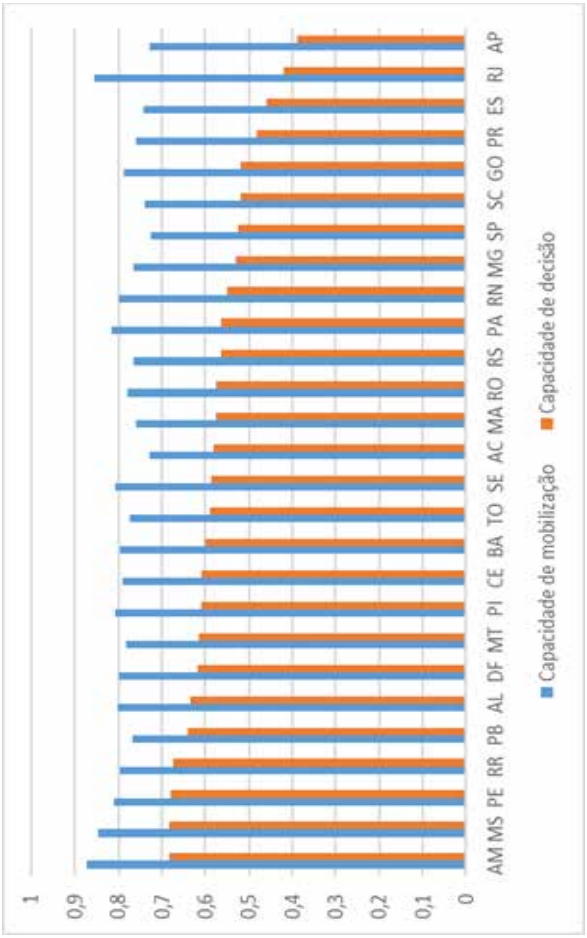
Há que se ressaltar, a bem da verdade, que a Bahia está entre os dez estados em que esse hiato entre as capacidades de mobilização e decisão é menor, uma tendência majoritária nos colegiados nordestinos, já que seis estados da Região estão neste grupo (PE, PB, AL, PI, CE, BA).

Estrutura de Governança

De maneira geral, a dimensão "estrutura de governança" foi a pior avaliada na pesquisa do IGS como um todo, variando de um índice mínimo de 0,31 (DF) ao máximo de 0,46 (SP), sendo que a Bahia atingiu o escore de 0,35 ("médio baixo"), ficando em 21º lugar entre todas as Unidades da Federação e em último lugar na Região Nordeste. Esse desempenho geral entre "médio" e "médio baixo" é bastante preocupante, já que essa é a "dimensão mais clássica da governança" (PIRAUX et al., 2020, p. 1086), cuja apropriação através das

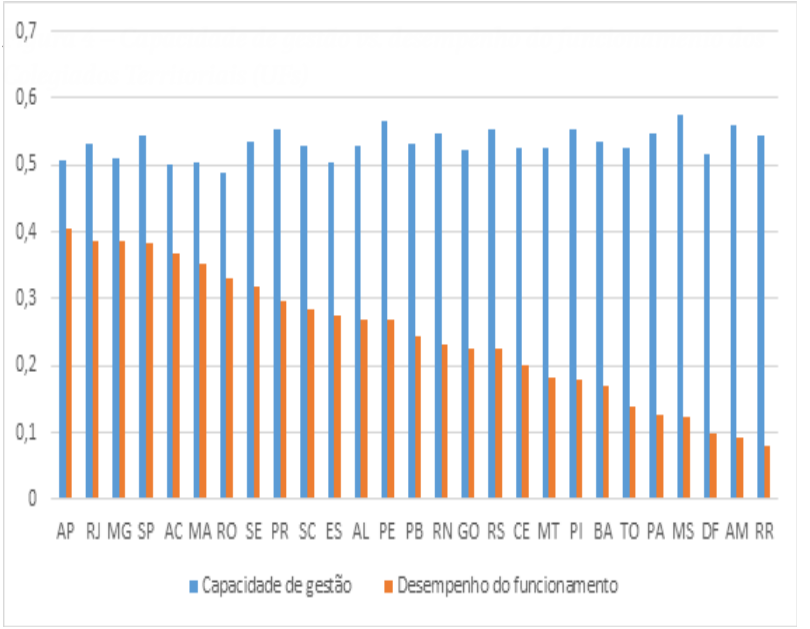
metodologias participativas permitiria "uma aprendizagem organizacional, fundamental para promover mudanças" (Idem).

Figura 3 – Capacidade de mobilização vs. capacidade de decisão nos Colegiados Territoriais (UFs)



Fonte: Elaboração do autor

O que torna essa constatação ainda mais grave é que, no caso da dimensão "estrutura de governança", o hiato entre o potencial organizativo dos colegiados territoriais e a sua efetivação prática é ainda mais pronunciado do que a que observamos na dimensão anterior (Figura 3), tanto em nível geral, como nos próprios colegiados territoriais baianos (Figura 4).



Fonte: Elaboração do autor

No caso da Bahia, enquanto o indicador "capacidade de gestão" atingiu o escore 0,53 ("médio"), o outro componente dessa dimensão, "desempenho do funcionamento", alcançou tão somente a cifra de 0,17 ("baixo"), o que foi decisivo para o rebaixamento da avaliação da dimensão "estrutura de governança" como um todo no estado da Bahia para, apenas 0,35 (Tabela 1).

Esses desempenhos absoluto e relativo baixos em termos gerais revelam que os colegiados territoriais enfrentaram grandes

dificuldades para funcionarem de acordo com as premissas metodológicas do PRONAT. Nesse sentido, a análise mais detalhada sobre os aspectos apreciados pelos atores sociais sobre o funcionamento da estrutura de governança dos colegiados baianos – entre as piores avaliadas na pesquisa – se mostra necessária para um aprofundamento sobre as causas dessas dificuldades, pois na Bahia a política territorial foi abraçada pelo próprio governo do Estado e, portanto, o seu desempenho deveria estar entre os melhores e não entre os piores.

Em primeiro lugar, é importante destacar que, quando instados a avaliar, numa escala de 0 (zero) a 10 (dez), em que medida o funcionamento do colegiado atendia às suas expectativas, os respondentes baianos se mostraram bastante satisfeitos, pois 69% deles atribuíram notas 8 (oito), 9 (nove) e 10 (dez) a esse quesito, enquanto apenas 2% deram notas entre 0 (zero) e 4 (quatro).

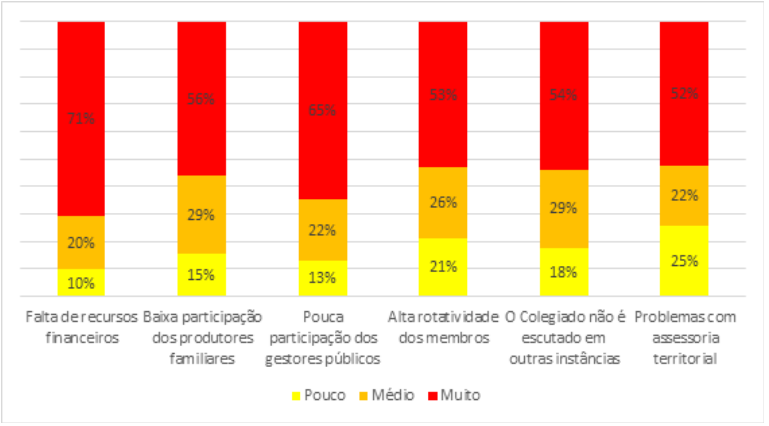
Ora, como pontuou Lévi-Strauss em texto metodológico clássico, os chamados "modelos conscientes" são interpretações "tendenciosas ou inexatas" da realidade elaboradas pelos atores sociais, cuja "função é perpetuar as crenças e os usos, mais do que expor-lhes as causas" (LÉVI-STRAUSS, 1975, p. 318-9). Para Lévi-Strauss, esses modelos conscientes, na verdade, mascaram a verdadeira explicação dos fenômenos sociais, que deve ser perscrutada no inconsciente dos atores sociais por meio de ferramentas metodológicas adequadas.

A equipe que coordenou a pesquisa do IGS, da qual fiz parte, teve essa preocupação em mente quando elaborou o questionário, de maneira que ficou decidida a intercalação de questões diretas, como a que discutimos acima, com questões indiretas que pudessem ir mais fundo no consciente dos respondentes. Esse é o caso da questão que solicitava que as pessoas avaliassem, atribuindo notas de 0 (zero) a 10 (dez), em que medida determinadas situações prejudicavam o desempenho do colegiado, situações estas já evidenciadas como

recorrentes nos dois primeiros ciclos da pesquisa, as quais havíamos sistematizado anteriormente (PIRAUX; CANIELLO, 2016)[7].

De fato, todas as doze situações apresentadas aos respondentes foram consideradas como significativamente prejudiciais ao funcionamento do colegiado, o que impactou muito no baixo escore do indicador (0,17) e, consequentemente, no índice da dimensão como um todo (0,35), pois a menor percentagem de incidência da avaliação "prejudica muito", isto é, o total de notas entre 8 (oito) e 10 (dez)[8] foi de 48%. Entretanto, iremos analisar apenas os seis quesitos em que mais de 50% de respostas estiveram neste intervalo (Figura 5).

Figura 5 - Em que medida estas situações prejudicam o desempenho do Colegiado (Bahia)



Fonte: Elaboração do Autor

[7] Esta questão teve peso 6 no cálculo do indicador "desempenho do colegiado" exatamente pela importância metodológica dela (WALTER: 2019, p. 8).

[8] De maneira a facilitar a apresentação dos resultados e a sua própria apreensão pelos leitores, convertemos a escala intervalar de 0 (zero) a 10 (dez) em uma escala ordinal de três estratos: 0 (zero) – 4 (quatro): a situação prejudica pouco o funcionamento do colegiado; 5 (cinco) – 7 (sete): a situação prejudica medianamente o funcionamento do colegiado; 8 (oito) – 10 (dez): a situação prejudica muito o funcionamento do colegiado.

Segundo 71% dos atores territoriais baianos entrevistados pela pesquisa, a situação que mais prejudica o funcionamento dos colegiados no estado é a falta de recursos financeiros para custear despesas como o transporte e a alimentação dos seus membros. De certa forma, isso é surpreendente, já que o governo estadual da Bahia adotou a abordagem territorial como ferramenta central da estratégia de desenvolvimento do estado, inclusive adotando os colegiados como locus do processo de planejamento público na elaboração dos PPAs, como vimos anteriormente. Assim, era de se esperar que os colegiados baianos contassem com maior apoio e melhor estrutura que os demais estados que se valeram apenas dos aportes do governo federal, mas não foi isso que aconteceu, como se depreende dos depoimentos colhidos.

Seja como for, certamente essa carência de recursos foi a principal causa da baixa participação dos produtores familiares na dinâmica dos colegiados territoriais na Bahia, apontada como muito prejudicial ao seu funcionamento por 56% dos respondentes (Figura 5). De fato, os camponeses empobrecidos e despossuídos que formam a base da chamada Agricultura Familiar no Brasil não têm nenhuma condição de custearem, eles próprios, as despesas de deslocamento, alimentação, etc. quando têm que sair da propriedade familiar para participar das inúmeras plenárias, reuniões e oficinas que redundam no "assembleísmo" corrente no ciclo "ciclo de gestão social", um de seus elementos mais deletérios (CANIELLO et al., 2013b, p. 97).

Talvez seja essa a principal contradição que encontramos na implementação da política territorial no Brasil e na Bahia, pois são os agricultores familiares a sua "base" fundamental, no sentido político do termo (BRASIL, 2005 e 2009; OLIVEIRA; VALENCIA, 2012). Deveriam ser eles os protagonistas do chamado "ciclo de gestão social", mas faltaram-lhes as condições objetivas para isso.

Não é o caso dos gestores públicos, cuja baixa participação na dinâmica dos colegiados territoriais também é considerada muito prejudicial ao seu funcionamento por 65% dos respondentes (Figura 5). Aos gestores públicos não faltam recursos, pois eles podem se

valer das estruturas governamentais para obter ressarcimento de gastos, diárias etc. Na verdade, grande parte dos gestores – especialmente prefeitos e vice-prefeitos – não se interessa pelos processos participativos do ciclo de gestão social, porque este lhes tira poder. Ao invés de construírem decisões coletivas em diálogo com a sociedade, preferem "resolver" os problemas do município batendo à porta dos gabinetes dos "seus" parlamentares ou postando-se nos balcões das secretarias e ministérios para amealhar recursos que custearão obras que serão inauguradas com o "carimbo" da sua gestão e dos políticos que as intermediaram. Assim, usam "táticas de esvaziamento" dos colegiados (MELLO et al., 2012), "boicotes explícitos" às reuniões (MOLINA, 2012), absenteísmo sistemático ou simplesmente ignoram a sua existência. É a lógica de reprodução do chamado "poder local". Nada de novo no Brasil mais profundo.

Além do mais, a alta rotatividade dos membros do colegiado, principalmente os representantes do poder público, ocasionada pela alternância no poder e mesmo por mudanças ocasionais no curso de um mesmo governo, algo muito frequente em estruturas de governança ancoradas no clientelismo político, também foi um problema considerado importante por 53% dos entrevistados (Figura 5), mas, como pontuamos alhures, a rotatividade também afeta a representação da sociedade civil nos colegiados territoriais, em decorrência de vários fatores, entre os quais carências financeiras destes (PIRAUX; CANIELLO, 2016 e 2019).

Um outro problema reconhecido como um entrave importante ao funcionamento dos colegiados baianos são os limites de sua legitimidade, pois, para 54% dos respondentes, "o colegiado não é escutado em outras instâncias externas" (Figura 5). Ora, isso não chega a ser uma surpresa considerando a postura dos gestores municipais registrada acima e diante da inexistência de um estatuto jurídico próprio para os colegiados, pois, de fato, o território é um "não lugar" no combalido pacto federativo brasileiro. Entretanto, mais uma vez causa espécie essa situação se reproduzir também na Bahia, onde o governo estadual legitimou os colegiados enquanto instâncias

participativas da gestão orçamentária. Fica, então, a pergunta: por que o governo da Bahia não estabeleceu instrumentos legais para que os colegiados fossem "escutados" por outras instâncias?

Finalmente, mas não menos importante, são evidenciados "problemas com a assessoria territorial", considerados graves por 52% dos respondentes. Como pontuamos em outras ocasiões (CANIELLO; TEIXEIRA, 2017 e 2018), para viabilizar o funcionamento dos colegiados territoriais e encaminhar os processos e produtos demandados pelo PRONAT, a SDT instituiu a chamada "assessoria territorial", formada por membros de ONGs ou de serviços de assessorias, os quais contavam com o apoio dos colegiados, suas coordenações e dos atores e entidades que faziam a mobilização nos diferentes territórios. De fato, esse modelo de assessoramento territorial apresentou diversos problemas, alguns deles associados ao financiamento da atividade e sua forma de regularidade e continuidade, o que redundou numa grande instabilidade, rotatividade de elementos e, até mesmo, de ausência de assessores nos territórios (Idem, p. 132).

Os inúmeros problemas decorrentes da descontinuidade do assessoramento territorial (DELGADO; ROCHA, 2017, p. 147; CANIELLO E TEIXEIRA, 2017, p. 22) exigiram da SDT inovações em sua estrutura de apoio à governança territorial e, nesse sentido, em 2013 a Secretaria muda de estratégia e resolve convocar as universidades públicas a assumirem esse papel, por meio da constituição de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs). Primeiro, fazendo uma experiência piloto em 56 territórios com equipes de dez universidades e, em virtude de seus resultados promissores, lançando um grande edital público no final de 2014[9], por meio do qual foram contratados 90 projetos para a implantação de 137 NEDETs, totalizando 188 núcleos vinculados a 54 Universidades públicas ou Institutos Federais (PIRAUX et. al., 2020, p. 1082).

[9] Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014: Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, com valor global estimado em cerca de R$ 86,5 milhões.

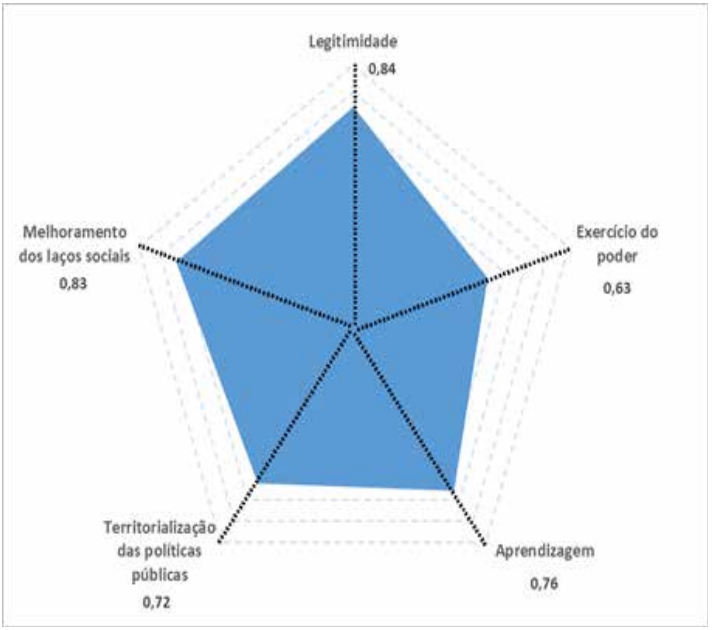
Essa foi uma mudança importantíssima no quadro da governança territorial, pois quando perguntados se as atividades dos colegiados melhoraram após a implantação dos NEDETs, nada menos do que 96,7% dos respondentes afirmaram que sim (WALTER, 2020, p. 59).

Impactos do Funcionamento dos Colegiados Territoriais

Como uma tendência geral da Pesquisa do IGS, a dimensão melhor avaliada pelos respondentes em todo o Brasil foi a que se relaciona aos resultados concretos da governança territorial (WALTER, 2020, p. 20), cujo índice variou de 0,84 (MS) a 0,70 (ES e RO), o que se verificou também na Bahia, onde se apurou um índice de 0,76 ("médio-alto"). Isso significa que, embora envolta em dificuldades, paradoxos e dilemas, a política territorial implementada como estratégia de desenvolvimento rural entre os anos de 2003 e 2016 no Brasil foi bem sucedida em seus objetivos últimos, na avaliação dos atores sociais que participaram do ciclo de gestão social nos Territórios abrangidos pela pesquisa.

Já fundamentamos essa constatação em termos gerais para o Brasil (VALENCIA et al., 2020) e para o Nordeste (CANIELLO, 2022), em termos de outputs, isto é, avaliando os projetos produtivos financiados com recursos do PROINF no âmbito do PRONAT (TEIXEIRA; CANIELLO, 2016; CANIELLO; VALENCIA, 2021, p. 267-271). Agora vamos analisar a sua outra face, os outcomes da governança territorial, tomando o caso da Bahia como referência. Nesse sentido, indagamos quais foram os impactos da gestão social nos colegiados territoriais baianos em termos de capital humano, social e institucional, considerando os índices apurados na pesquisa e representados na Figura 6.

Figura 6 – Impactos do Funcionamento dos Colegiados Territoriais (Bahia)



Fonte: Elaboração do autor

O maior escore atingido nessa dimensão foi quanto à legitimidade do colegiado frente à sociedade (0,84). Esse indicador representa o reconhecimento dos respondentes à pertinência e importância do dispositivo de governança para o desenvolvimento dos territórios, e o escore "alto" obtido significa que os atores reconhecem que a participação no colegiado oferecia algum benefício para as suas próprias instituições. Entretanto, o menor escore dessa dimensão foi quanto ao exercício do poder (0,63), o que, mais uma vez, evidencia o hiato entre o potencial do capital humano envolvido na gestão social dos territórios rurais e a sua efetivação na prática, pois a legitimidade dos colegiados não parece ter lhes conferido efetividade política no

exercício do poder local. Seja como for, em vários Territórios atores vinculados ao ciclo de gestão social conseguiram assumir posições de liderança político-administrativa nos municípios e estados, inclusive por meio eleitoral, o que evidencia avanços, mesmo que tímidos e localizados, na disputa pelo poder local.

O indicador "aprendizagem" apresentou também uma boa avaliação, obtendo um escore de 0,76, o que evidencia um processo de aprendizagem bastante eficaz, ainda que exista certa dificuldade em colocar em prática essa aprendizagem, como mostram os resultados obtidos ao nível dos problemas enfrentados na gestão dos colegiados, como vimos na seção anterior.

O indicador "territorialização das políticas públicas atingiu o escore 0,72, "médio-alto", mas o indicador "melhoramento dos laços sociais" foi o que obteve o segundo melhor escore nessa dimensão, atingindo a cifra de 0,83, o que representa um nível "alto" de impacto positivo. Esse resultado mostra que o ciclo de gestão social favoreceu a cooperação entre os atores, alimentando o seu sentimento de pertença (identidade) e fortalecendo o capital social, base do desenvolvimento territorial, processo que confirma a possibilidade de se estabelecer um "círculo virtuoso do desenvolvimento rural" a partir do ciclo de gestão social.

De fato, quando indagados sobre os impactos do colegiado territorial no decorrer do tempo, 47,9% dos respondentes baianos disseram que a qualidade de vida da população melhorou muito após a instalação dos colegiados territoriais[10], enquanto 40,4% responderam que a vida melhorou medianamente e apenas 11,7% afirmaram que a qualidade de vida não melhorou ou melhorou pouco.

[10] De maneira a facilitar a apresentação dos resultados e a sua própria apreensão pelos leitores, convertemos a escala intervalar de 0 (zero) a 10 (dez) em uma escala ordinal de três estratos: 0 (zero) – 4 (quatro): a qualidade de vida da população evoluiu pouco ou não evoluiu; 5 (cinco) – 7 (sete); a qualidade de vida da população evoluiu medianamente; 8 (oito) – 10 (dez); a qualidade de vida da população evoluiu muito.

Considerações Finais

Portanto, o que se depreende dos dados da pesquisa aqui relatada é que a gestão social nos territórios rurais baianos apresenta um desempenho satisfatório, pois embora revele problemas de mobilização, participação e de estrutura de governança, os atores sociais que compõem os colegiados avaliam os seus resultados como positivos, inclusive para a própria qualidade de vida da população. Ora, como afirma Robert Putnam em estudo clássico sobre estruturas de governança participativas, "as instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordo. Queremos que o governo faça coisas, não apenas decida coisas" (PUTNAM, 1996, p. 24, grifos no original).

Entretanto, é preciso avançar na resolução dos problemas evidenciados, de maneira a aprimorar a governança territorial e otimizar os seus resultados, até porque a Bahia é um dos poucos estados da Federação que mantém viva a política territorial como estratégia de desenvolvimento inclusivo e sustentável. Nesse sentido, sugerimos três medidas simples.

Em primeiro lugar, a dotação de recursos orçamentários, na forma de diárias ou jetons por participação nas atividades do colegiado, destinados à cobertura das despesas de transporte, hospedagem e alimentação dos atores sociais que representam a sociedade civil nos colegiados territoriais, além do ressarcimento do dia não trabalhado pelos camponeses.

De fato, os custos da participação social são bastante significativos, principalmente para os camponeses – reais protagonistas do ciclo de gestão social – e o afastamento da unidade de produção familiar para participar de reuniões, invariavelmente frequentes e longas, impacta sobre o tênue equilíbrio entre as suas capacidades produtivas e os gastos de manutenção e reprodução da própria unidade produtiva e da família (WOLF, 1970). Assim, nada mais justo do que ressarci-los pelas despesas que assumem em decorrência

do seu papel representativo – e, portanto, coletivo – nos colegiados territoriais.

Ora, como demonstramos acima, a situação que mais prejudica o funcionamento dos colegiados na Bahia é a falta de recursos financeiros para custear despesas com transporte e alimentação dos seus membros (Figura 5), o que reputamos, por suposto, como a principal razão para a baixa participação dos produtores familiares – também um problema ressaltado como grave para a governança territorial – e, consequentemente, para a própria mobilização e participação como um todo, cujos dilemas e paradoxos também apontamos na sessão em que discutimos essa dimensão da gestão social.

Assim, para garantir a efetiva participação dos camponeses nos colegiados territoriais e otimizar a mobilização e participação essenciais para o bom funcionamento do ciclo de gestão social, basta prover-lhes dos recursos necessários para isso, repito, na forma do pagamento de diárias ou jetons, que é a maneira menos burocrática e mais prática de gerir verbas indenizatórias.Mas, isso não basta. Vimos que há um hiato importante entre as capacidades organizativas e mobilizadoras dos atores sociais envolvidos nos colegiados territoriais e a sua efetivação na prática participativa e decisória, o que se reflete na sua baixa influência na transformação das estruturas de poder local oligárquico, patrimonialista e clientelista enquistadas no Brasil profundo e na Bahia há séculos.

Ora, foram essas estruturas, com representação amplamente majoritária no Congresso Nacional, que protagonizaram o Golpe de 2016 no Brasil, cujo objetivo foi desmontar o Estado de Bem Estar Social construído pelos governos Lula e Dilma e restabelecer o formulário neoliberal no país, após este ser rejeitado nas urnas por quatro vezes consecutivas. Naquele momento crucial da vida nacional – o processo de impeachment sem crime da Presidenta Dilma Rousseff – as centenas de colegiados espalhados pelos quatro cantos do país se mostraram desmobilizados e inertes face ao golpe em curso e nem mesmo se mobilizaram em protesto à extinção do Ministério do

Desenvolvimento Agrário e da política territorial, um dos primeiros atos do golpista Michel Temer.

Assim, o hiato entre capacidades e efetividades no cotidiano dos colegiados, a baixa emergência de lideranças competitivas oriundas deles nas arenas eleitorais e a inércia dos milhares de atores sociais envolvidos nos colegiados territoriais frente ao Golpe de 2016 evidenciam que é necessário incluir na pauta da estratégia territorial de desenvolvimento um processo de formação política efetivo para os membros dos colegiados. Esta é a minha segunda sugestão. Paulo Freire explica.

Finalmente, mas não menos importante, é preciso retomar a parceria entre os colegiados territoriais e as universidades públicas e institutos federais por meio dos NEDETs, pois estes vieram a solucionar os muitos problemas de assessoria que acometeram a governança territorial por anos a fio, afetando a fluidez os processos participativos e delongando a implementação de planos e projetos oriundos do ciclo de gestão social.

A Bahia dá um exemplo ao Brasil mantendo a abordagem territorial como um instrumento estratégico para o desenvolvimento econômico e social do estado, mesmo diante do desmonte das políticas públicas desenvolvimentistas, inclusivas e sustentáveis implementadas no país a partir de 2003, iniciado com o Golpe de 2016 e aprofundada no governo Bolsonaro. Corrigindo rumos e apertando o passo, os baianos podem assumir a vanguarda na preparação da eventual retomada da política territorial em nível nacional após as eleições de 2022. Oxalá nos ouça. Axé.

Referências

BRASIL. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2005 (Documentos Institucionais, n. 1).

BRASIL. Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário/Departamento de Gestão Territorial, 2009.

BUTTO, A.; BEMERGUY, E. A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o estado e as mudanças na agenda de desenvolvimento nacional. In: CAVALCANTI, J.S.B.; WANDERLEY, M.N.B.; NIEDERLE, P.A (Org.). Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014.

CAILLOSSE, J. Questions sur l'identité juridique de la 'gouvernance'. In: PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSBEIN, J. (Orgs.). La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. Paris: L.G.D.J., 2007.

CANIELLO, M. Identidade e Qualidade de Vida nos Territórios da Cidadania na "Década Inclusiva" Brasileira. Sociologias, 18 (43), Porto Alegre, p. 300-334, 2016.

CANIELLO, M. A Política Territorial no Brasil e no Nordeste: elementos para reflexão. In ALBUQUERQUE, C.F.; VIEGAS, M.E.F.S.; OLIVEIRA, I.M.R.P (orgs.), Dinâmicas territoriais em Alagoas: anotações sobre uma experiência de extensão universitária. Maceió: EDUFAL, 2022, no prelo.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Capital social e desempenho institucional no colegiado territorial da Borborema, Paraíba. Raízes, 32 (2), Campina Grande, p. 11-31, 2012.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Ideias e práticas na gestão social dos Territórios da Cidadania: o caso do Território da Borborema, Paraíba. Sustentabilidade em Debate, 4 (2), Brasília, p. 19-40, 2013.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo compara-

tivo. Estudos Sociedade e Agricultura, 21 (1), Rio de Janeiro, p. 84-107, 2013b.

CANIELLO, M.; TEIXEIRA, O.A. Os Núcleos de Extensão Universitária em Desenvolvimento Territorial e a governança participativa nos Territórios Rurais brasileiros: origem, processo, dissolução e perspectivas. In FONTELLES, J.O. (org.), Território e territorialidades: democratizando saberes e boas práticas em políticas públicas. Sobral: Edições UVA e Editora Sertão Cult, 2017.

CANIELLO, M.; TEIXEIRA, O.A. Extensão universitária, governança participativa e desenvolvimento territorial: a experiência dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. In NEVES, F.A.F., Extensão no quotidiano da universidade: um exercício de interpretação ou de intervenção? Belém: Pró-Reitoria de Extensão/UFPA, 2018.

CANIELLO, M.; VALENCIA, M. Camponeses, agroecologia e política territorial na "Diagonal Seca" do semiárido paraibano: encontros, processos e desafios. In SABOURIN, E.; OLIVEIRA, L.M.R.; GOULET, F.; MARTINS, E.S. (ogs.), A ação pública de adaptação da agricultura à mudança climática no Nordeste semiárido brasileiro. Rio de Janeiro: E-Paperes, 2021.

CHIA. E.; TORRE, A.; REY-VALETTE, H. Vers une technologie de la gouvernance territoriale, Palidoyer pour um programme de recherche sur la instruments et dispositifs de gouvernance des territoires. Norois, 209, p 167-177, 2008.

DALLABRIDA, V. R. (2015), Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. Análise Social, l (2.º), pp. 304-328, 2015.

DELGADO, N.; LEITE, S. O PRONAT e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural in Grisa C., Schneider S. (coord.), Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.

DELGADO, N G.; ROCHA, B N. Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil. In Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais: conjunturas e Políticas Públicas.1 ed., Rio de Janeiro: E-papers, v.1, 2017.

DIAS, W.J.V. Territórios de Identidade e políticas públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.

DIAS, W.J.V. Uma visão panorâmica dos principais resultados nos 10 anos da política territorial na Bahia. In CRUZ, D.U. (org.), O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016b.

LÉVI-STRAUSS, C. A noção de estrutura em Etnologia. Antropologia Estrutural. Trad. Chaim Samuel Katz e Eginardo Pires. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.

MELO, P.D.A.; SANTOS, A.R.T.; ALBUQUERQUE, C.F.; GALVÃO, I.C.; BARBOSA, L.C.B.G.; VIEIRA, M.C. Desenvolvimento Rural e Gestão Territorial: Análise comparativa entre os Territórios do Litoral Norte e do Alto Sertão de Alagoas. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, 2012.

MOLINA, Wagner de Souza Leite. Territórios da Cidadania da teoria a prática: primeira impressão a partir de três territórios potiguares. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, 2012.

OLIVEIRA, C. D.; VALENCIA, M. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, junho de 2012.

OLIVEIRA, J. H.: Programa "Territórios da Cidadania": uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica. Anais do XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 2008.

PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSBEIN, J. (Orgs.). La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. Paris: L.G.D.J., 2007.

PIRAUX, M.; AZEVEDO, G. S.; TONNEAU, J.P. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. Raízes, 29 (1-2), Campina Grande, p. 97-108, 2010.

PIRAUX, M.; CANIELLO, M. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvi-

mento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). In MIRANDA, C.A.R.; MORENO, M.C.H.; TAPIA, F.H.; SÁNCHEZ, A.P. (orgs), Gestión territorial para el desarrollo rural: construyendo un paradigma. México: Juan Pablos Editor, 2016.

PIRAUX, M.; CANIELLO, M. Reflexões retrospectivas e prospectivas sobre a governança territorial para o desenvolvimento territorial no Brasil. Raízes, 39 (2), Campina Grande, p. 359-379, 2019.

PIRAUX, M.; VALENCIA, M; CANIELLO, M.; ROCHA, B. Avaliar a gestão social na governança territorial: bricolagem, aprendizagem e hibridação na construção do Índice de Gestão Social (IGS). Redes, 25 (3), Santa Cruz do Sul, p. 1071-1095, 2020.

POMPONET, A.S.: Participação social e plano plurianual: uma análise comparada das experiências da Bahia, Ceará e Pernambuco no período 2007-2015. In CRUZ, D.U. (org.), O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.

PUTNAM, R.D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

REY-VALETTE, H. ; MATHÉ, S. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Paris, p. 783-804, 2012.

SIMOULIN, V. La gouvernance: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles. In: PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSBEIN, J. (Orgs.). La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. Paris: L.G.D.J., 2007.

TEIXEIRA, Olívio; CANIELLO, Márcio. Fragilidades do financiamento da infraestrutura para o desenvolvimento territorial brasileiro. Anais da XIª Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales. Ciudad de Salto, Uruguai, Universidad de la República de Uruguay, 2016.

VALENCIA, M.; CANIELLO, M.; BARONE, L.; PIRAUX, M.; CALVI, M.; TEIXEIRA, O.; OLIVEIRA, D., Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, in BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. (orgs.), Quince

Años de Desarrollo Territorial Rural en América Latina. Buenos Aires: Teseo, 2020.

WALTER, M. I. Análise de dados do Índice de Gestão Social – IGS em Territórios Rurais no Brasil em 2016. Brasília: RETE, 2019.

WOLF, E. O campesinato e seus problemas. In Sociedades Camponesas. Trad. de Oswaldo Caldeira C. da Silva. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

Coalizões sociais, instituições e governança territorial no Extremo Sul da Bahia

Clarissa Magalhães e Arilson Favareto

Introdução[1]

O que acontece nas áreas interioranas do Brasil, marcadas historicamente pelo baixo dinamismo econômico quando chegam ali investimentos externos que alteram a base produtiva local trazendo consigo a promessa de progresso e desenvolvimento?

[1] Este artigo traz a síntese dos principais resultados da tese de doutorado da primeira autora, sob orientação do segundo, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. É uma versão ligeiramente modificada de artigo publicado originalmente na RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico (Magalhães & Favareto, 2020).

Dois argumentos polarizam o debate nas ciências sociais dedicadas ao tema. De acordo com o primeiro desses argumentos, choques exógenos nestas regiões de características rurais teriam como resultado final a ativação de potencialidades que mais cedo ou mais tarde acabariam resultando em melhoria generalizada dos indicadores sociais. Até se admite que num primeiro momento possa haver maior desigualdade, afinal, onde antes só havia pobreza e pouca circulação monetária, a injeção de capital e a chegada de novos habitantes pode mesmo significar uma maior assimetria com os antigos moradores, vinculados às velhas práticas econômicas. Mas mesmo estes seriam engolfados pelos novos empregos ou pelas novas dinâmicas resultantes da intensificação dos fluxos econômicos impulsionados pelas transformações produtivas e pelo acesso a mercados mais promissores.

No outro extremo há o argumento de que as populações mais pobres não têm como se beneficiar destes choques exógenos representados pela entrada maciça de investimentos privados em novas atividades produtivas. Isto porque tais atividades são, via de regra, poupadoras de trabalho, em função da alta tecnologia empregada. A esta população só resta a maior exposição à ampliação da monetização da vida social, quando não o solapamento de seus modos de vida tradicionais. Em poucas palavras investimentos externos significariam apenas mais conflitos socioambientais, ainda que com maior crescimento econômico.

Há, no entanto, uma terceira tomada de posição possível. Ela é representada, na literatura científica, por um conjunto de trabalhos que vêm identificando nas arenas de expressão, eventualmente também de negociação e resolução de conflitos, a variável chave que permite entender em que medida as forças sociais locais conseguem governar parte destes impactos, criando regras, impondo condições, enfim, estabelecendo certos parâmetros que acabam por intervir na extensão e no sentido das mudanças desencadeadas pela chegada destes investimentos externos. Talvez a obra de Elinor Ostrom (1990, 2005, 2010) seja o expoente mais conhecido de toda uma literatura

sobre governança e conflitos socioambientais. Mas há um amplo conjunto de teorias e enfoques que chamam a atenção para a necessidade de compreender, em cada caso, como os atores sociais locais se valem de formas de ação coletiva que, no limite, permitem filtrar, limitar ou direcionar o desenvolvimento de um território quando os modos de vida e a configuração territorial original são postos frente a vetores de mudança poderosos.

É isto o que acontece, por exemplo, nos Territórios de Identidade do estado da Bahia, Costa do Descobrimento e Extremo Sul, no Nordeste brasileiro. Esta região do bioma Mata Atlântica, que até o final dos anos 1960 baseava sua economia numa pecuária extensiva e em atividades de subsistência, vem sendo palco da expansão da produção de eucalipto para a produção de celulose, com a chegada de grandes empresas como Cenibra Florestal, Aracruz Celulose (instalada no norte do Espírito Santo, mas com terras e plantios no extremo sul da Bahia), Bahia Sul Celulose e Veracruz Florestal (PEDREIRA, 2008). O resultado, como se pretende demonstrar, não foi unívoco e generalizado. Constituíram-se arenas de negociação dos conflitos gerados com a mudança produtiva com resultados distintos. Esta diferenciação no encaminhamento das tensões sociais só pode ser interpretada quando se analisa as interdependências entre características do tecido social do território, a maneira como estas caraterísticas se traduzem em trunfos mobilizados pelos atores locais nas suas formas de ação coletiva, e a formação de coalizões sociais voltadas a criar ou alterar regras de uso dos recursos naturais locais, e só então, finalmente, os resultados mesmo destas regras sobre o desenvolvimento local.

Esta proposição teórica geral é, nas páginas a seguir, aplicada aos territórios mencionados, especificamente por meio da análise de dois fóruns territoriais que assumem os contornos de arenas de negociação de conflitos relacionados à expansão da produção de eucalipto. O primeiro deles é o Fórum Florestal do Sul e Extremo

Sul da Bahia, criado a partir do Diálogo Florestal em âmbito nacional[2] com o objetivo de reunir representantes de empresas de base florestal, organizações ambientalistas e movimentos sociais para construir uma agenda sobre os temas no plano local. O segundo são os acordos de compra-e-venda de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária, estabelecidos entre movimentos de luta pela terra e as empresas de celulose. O que se pretende evidenciar é que as novas regras e acordos engendrados nestas arenas de ação, mais do que reprodução unívoca do interesse de um ou outro destes polos em interação, desvelam avanços e barreiras quanto à promoção da coesão territorial. Por um lado, intencionalmente se alteram regras existentes e se direcionam ações de governança territorial no sentido da coesão, absorvendo parte das demandas dos atores insurgentes contra o modelo hegemônico. Mas, por outro lado, as transformações verificadas manifestam os limites impostos por estruturas socioeconômicas formadas historicamente num processo de longa duração e de reprodução de desigualdades.

Para demonstrar esta ideia central o artigo está organizado em três seções principais. Na primeira, é apresentado o quadro de análise que embasa a leitura a ser empreendida e o método utilizado. Na segunda seção é apresentada uma retomada histórica da constituição do território com o intuito de sublinhar as mudanças ocorridas, o significado da entrada dos investimentos privados associados à indústria do papel e celulose, e como isso repercute na formação de estruturas sociais e de formas de dominação no desenvolvimento local. Na terceira seção são apresentadas as características mais marcantes dos dois fóruns estudados com o intuito de evidenciar os aspectos decisivos de sua constituição, funcionamento e resultados. As considerações finais alinhavam os achados das três seções

[2] Inspirado no The Forests Dialogue, iniciativa internacional criada em 1999 pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável e pelo World Resources Institute.

anteriores e os colocam em diálogo com a literatura consagrada sobre o tema.

A abordagem teórica e o método de análise

O marco teórico que sustenta a análise aqui empreendida se assenta em um quadro de análise formado por quatro contribuições principais. Uma primeira contribuição vem dos estudos territoriais aplicados a regiões de características rurais ou interioranas e se apoia predominantemente nos trabalhos de Berdegué et al. (2015) e Favareto et al. (2015b). Ela está voltada a compreender a formação das configurações territoriais e como elas repercutem sobre a possibilidade de, nestes locais, se instituírem formas de ação coletiva e processos de mudança institucional. Isto é, trata-se de uma abordagem que situa as possibilidades de atuação das instituições e dos atores que disputam estas instituições como tributárias da formação socioespacial onde elas estão inseridas.

A segunda remete ao papel do setor privado de grande porte como agente extraterritorial que influencia transformações nas dinâmicas territoriais, alterando a trajetória destas configurações locais e, por aí, dando os contornos da alocação de incentivos e das regras de acesso e uso de recursos naturais disponíveis (BEBBINGTON, 2012; OSPINA PERALTA e HOLLENSTEIN, 2012).

A terceira envolve a relevância da governança territorial para o enfrentamento de lacunas de regulação existentes entre instituições de Estado e mercado, com a proposição de novas instituições que contribuam para a redução do nível de conflito e a manutenção dos estoques de capital natural do território (OSTROM, 1990, 2005, 2010).

A quarta tem como o foco as capacidades fundamentais como meio e fim do desenvolvimento, quando pessoas, grupos e organizações reúnem atributos suficientes para participar de decisões

sobre temas relevantes que os afetam (SEN, 1999). Como estes quatro pilares se combinam num quadro de análise articulado?

A explicação começa com a análise da configuração territorial e como ela se constitui como campo de possíveis para a emergência de arenas de governança do desenvolvimento em escala local. A ideia aqui é que estas formas de governança não existem soltas no tempo e no espaço. Elas são constituídas por atores com história, trajetória e dotados de capacidades que não são simétricas, justamente porque eles se situam em distintas posições no espaço social. O mencionado trabalho de Berdegué et al. (2015), após analisar dinâmicas territoriais em quase vinte realidades distintas em onze diferentes países latino-americanos, conclui que há cinco domínios críticos que estruturam a heterogeneidade das formações territoriais: as formas de acesso e uso dos recursos naturais (se mais ou menos concentradas); as características da estrutura produtiva local (se mais ou menos concentradas e especializadas); as relações com mercados (ausência ou existência de vínculos com mercados dinâmicos); as relações com centros urbanos (a ausência ou existência de centros urbanos no interior dos territórios); as políticas públicas (alterando ou reforçando os quatro domínios críticos anteriores).

Num extremo, onde as formas de acesso e uso dos recursos naturais foram historicamente menos concentradas, teve início uma trajetória do território na qual os agentes locais contaram com uma amplitude mais significativa de ativos a partir dos quais puderam participar com mais autonomia das oportunidades que foram sendo criadas. Uma condição menos concentrada de acesso a recursos, quando associada ao acesso a mercados dinâmicos, apoia a geração de riquezas que podem ser oportunizadas endogenamente, abrindo espaço para a emergência de um ciclo virtuoso que leva à crescente complexificação da estrutura produtiva local de maneira desconcentrada. A maior produção de riquezas e seu investimento em geral se fazem acompanhar da emergência de centros urbanos dinâmicos locais, que oferecem os bens e serviços necessários aos habitantes e empresas do território.

Noutro extremo, onde há concentração acentuada na estrutura de acesso e uso dos recursos naturais, dificilmente serão bem distribuídos os trunfos ou capitais necessários à participação na vida econômica e social local. Mesmo se houver acesso à mercados dinâmicos, isso beneficiará poucos. Será uma condição para o crescimento econômico, mas não para a distribuição da riqueza, para o desenvolvimento como expansão das liberdades, para lembrar a expressão de Amartya Sen. A estrutura produtiva local marcada pela concentração tende, por consequência, a permanecer dependente de um ou poucos setores econômicos, que concentrarão também as oportunidades e os ganhos, bloqueando a prosperidade mais diversa e espraiada do conjunto de setores presentes no território. Há variações entre os dois extremos, mas é no segundo caso que parece se situar a região em estudo neste artigo. A próxima seção recupera o processo de formação da configuração territorial no extremo sul da Bahia, até a emergência do setor de produção de eucalipto, papel e celulose.

Aqui entram os aspectos mencionados pelo segundo corpo teórico utilizado. Ospina e Hollenstein (2012) situam o setor privado de grande porte como agente extraterritorial que, ao aportar capital numa unidade espacial, transforma as dinâmicas territoriais, em grande medida, determinando novos contornos da alocação de incentivos e novas regras de acesso e de uso dos recursos naturais disponíveis. Muitas vezes isso se faz por meio de coalizões entre empresas e Estado, o que torna as mudanças ainda mais robustas e difíceis de serem enfrentadas. Esta repercussão espacial dos grandes investimentos não é direta ou neutra, mas mediada por fatores sociopolíticos e dará forma ao que Favareto et al. (2015a) chamam de processos de percolação, isto é, processos de filtragem e refração destas mudanças pelo tecido social local. Em consonância com o que afirmam Berdegué et al. (2015), a depender das características da dinâmica territorial, pode haver maior ou menor resistência à penetração dos investimentos externos e maior ou menor grau de redirecionamento de seus efeitos.

Parte deste processo de refração pode tomar forma em espaços de governança instituídos com esta finalidade, como argumentam os autores da terceira perspectiva teórica anunciada, em especial Ostrom (2005; 2010). Segundo a autora, há situações de conflitos em torno do uso de recursos e que se constituem espaços de governança, entendidos como arenas de ação. A terceira seção deste artigo reconstituirá, apoiada nas variáveis elencadas por Ostrom, as duas arenas tomadas para análise. Para entender seu funcionamento e seus resultados é preciso reconstituir as condições biofísicas que se expressam em torno do conflito pelo uso de recursos necessários às atividades econômicas e utilizados por populações locais: terra, água e florestas. A entrada dos investimentos privados altera a morfologia desta relação sociedade e natureza, engendrando conflitos socioambientais, cujo encaminhamento dependerá das regras de mediação entre os polos em confronto nas arenas de negociação, dos atributos revelados pelos atores de cada polo e das interdependências entre as arena e processos sociopolíticos que as cercam, muitas vezes relativos a escalas para além do território. Estas são as variáveis indicadas no quadro de análise da governança policêntrica formulado por Ostrom. É importante destacar, mais uma vez, que o encaminhamento dos conflitos não é resultado da interação livre entre os agentes.

O último corpo teórico mobilizado enfatiza que entre os atributos que possuem os agentes estão sua capacidade de mobilizar conhecimentos, estabelecer alianças, acessar poder político e econômico. Essa perspectiva aparece destacada em autores tão diferentes e complementares como Sen (1999) e Bourdieu (2000). Capacidades, trunfos ou capitais são desigualmente distribuídos, num processo que envolve a trajetória inseparavelmente individual e social dos indivíduos e dos territórios..

As seções a seguir concretizam cada um dos passos metodológicos anunciados. Para o levantamento de informações empíricas, foram utilizados dados socioeconômicos municipais da primeira década e meia do século XXI, a partir das seguintes bases de dados: Censo Demográfico, Censo Agropecuário, Ipeadata, Ministérios da Saúde,

Educação e Trabalho e Emprego, IBGE Cidades, documentos públicos das empresas de celulose, Sistema de Informações sobre Comunidades Remanescentes de Quilombo, publicações da Bracelpa e estudos temáticos como o Relatório Dataluta Brasil. Foi também realizada pesquisa de campo envolvendo 39 entrevistas com informantes chave , utilizando um roteiro sobre arenas de ação e outro sobre estoque de capitais de indivíduos representantes de grupos característicos de territórios rurais ou não-metropolitanos.

Configurações territoriais na Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia

Um recorte histórico

Tendo as várias bacias hidrográficas como eixos de ligação interna, até meados do século XX os territórios da Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia são marcados por povoamento difuso . Nos primórdios do evento do "descobrimento", os Aimorés (ou Botocudos, hoje conhecidos como Krenak ou pela autodenominação Borum) viviam no vale do Rio Doce, e os Pataxó – do tronco Macro-Jê – e Tupiniquim – do tronco Tupi-Guarani – habitavam a costa e os vales dos rios. Manuscritos estudados por Carvalho (2005) sobre a Vila de Trancoso e a Vila do Prado relatam que na primeira metade do século XIX havia em Vila Trancoso (Porto Seguro) uma população de cerca de 500 índios que vivia do cultivo da mandioca, extração de madeira e pesca, chegando a ocupar funções da administração local, como a presidência da Câmara e o juizado de paz. Os manuscritos contabilizam nas duas Vilas 17 profissões nas funções burocrático-administrativas e na agricultura. Em 1850 havia um "mosaico étnico" composto de "uma gama de novos personagens: soldados, negros escravos, populações livres e marginalizadas da sociedade

imperial, naturalistas, engenheiros, fazendeiros, padres capuchinhos contratados pelo governo, diretores de índios, autoridades policiais e imigrantes de partes variadas do mundo" (CARVALHO, 2005, p.45). Ganham musculatura o poder judiciário e o aparato policial, enquanto esse mosaico, múltiplo na sua composição, vai se redefinindo de forma polarizada (CARMO, 2010).

Além disso, processos e instituições diversas ao longo do tempo – descimentos, aldeamentos, Lei de Terras – culminam no final do século XIX em povos indígenas desterrados e uma percepção oficial e difundida socialmente dos índios como a "infância da humanidade", como "nações primitivas", dando como inexorável o seu fim diante do "progresso" (CARNEIRO DA CUNHA, 1992). O que acontece com povos indígenas nos territórios está em consonância com a análise de Perrone-Moisés (1992) e Carneiro da Cunha (1992), quando apontam que se até o século XVIII a liberdade foi a questão central das políticas indigenistas, a partir do século XIX o eixo se desloca para a questão de terras, permanecendo assim até os dias atuais.

Condicionado aos engenhos de cana-de-açúcar, ao tráfico negreiro e à extração do pau-brasil, um grande contingente de negros também habitava a faixa litorânea do país (GOMES, 1995; CARMO, 2010). Estima-se no século XIX população negra de 500 mil habitantes no Brasil e 150 mil na Bahia (VIANNA FILHO, 1946). Em consequência dessa massa populacional, entre os séculos XVII e XIX houve muitos mocambos e quilombos ao longo da costa, inclusive na região de Porto Seguro e Caravelas (CARMO, 2010), tendo sido raros os acordos de paz com as autoridades oficiais e comum a busca por rendição (SCHWARTZ, 1988; GOMES, 1995; CARMO, 2010). Outros contingentes de populações negras chegam em 1818 com a implantação da Colônia Leopoldina em Villa Viçosa (atual Nova Viçosa), com o apoio oficial à vinda de estrangeiros para povoar fronteiras e estimular a produção de alimentos com trabalho livre (CARMO, 2010; CORRÊA, 2012). Ali se configura um conjunto de fazendas de café e mandioca, cujos proprietários muitas vezes moravam no Rio de Janeiro ou fora do Brasil, nas quais são ignoradas as condições de trabalho

livre previamente estabelecidas. Impera o trabalho escravo, ainda com valor pecuniário, que funcionaria como garantia de crédito aos produtores.

Nos processos de ocupação e produção que se seguem, as sesmarias são desmembradas e comercializadas em fazendas e lotes e, ao longo do século XIX, convivem grandes, médias e pequenas propriedades às margens do rio Peruípe, em posse de grandes fazendeiros a negros libertos. Parte dessas propriedades foi registrada a partir de 1850 por exigência da Lei de Terras, porém parte permaneceu "sem escrituras" (CARMO, 2010; GOMES, 2011).

No final do século XIX, após o declínio dos ciclos de extração de madeira de lei entre os séculos XVI e XVIII que não impulsionaram cadeias produtivas locais (CARVALHO, 2005; ARAÚJO, 2010), as Vilas entram em decadência econômica e política. Até meados do século XX a região recobre-se de florestas nativas, com explorações agrícolas esparsas e pouco expressivas (CEI, 1992 apud ALMEIDA, 2009). Entre as décadas de 1950 e 1980 há um boom econômico com a expansão do cacau da região de Ilhéus, mas a atividade é assolada pela doença da vassoura-de-bruxa (PNUD, 2005). Com o plantio do cacau e a abertura da BR 101, há um recrudescimento da exploração madeireira e a implantação de indústrias de processamento primário (PNUD, 2005; ALMEIDA, 2009). Este ciclo se encerra com o fim do estoque natural de madeira de lei (SANT'ANNA, 2009; PNUD, 2005), mas deixa áreas limpas para a instalação da pecuária extensiva e áreas com café, cana-de-açúcar e fruticultura de larga escala (Pnud 2005, p. 10), associando desmatamento e concentração fundiária[3].

É nesse contexto que chegam os plantios de eucalipto nas décadas de 1960 e 1970, atendendo às demandas de expansão da produção florestal do Sudeste e de substituição de importações no setor de celulose. A coalizão empresas-Estado na esfera nacional cria incentivos à expansão do reflorestamento na Região Nordeste. Na esfera territorial, elites políticas e econômicas baianas e capixabas aderem ao

[3] Pnud, 2005; Acselrad, 2007; Oliveira et al, 2007; Oliveira, 2010; Araújo, 2010.

Pacto Autoritário-Modernizante, aos processos de integração regional e ao modelo de desenvolvimento econômico em sua expressão local (PEDREIRA, 2008; OLIVEIRA, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2015). Em 1967, os plantios de eucalipto têm início no norte do Espírito Santo. Em 1968 é fundada a Aracruz Florestal e em 1969 a Aracruz Celulose (MEDEIROS, 1977 apud OLIVEIRA, 2013). A indústria da celulose, de capital altamente intensivo, tende a formar oligopólios com poucos players[4]. Nas décadas de 1990 e 2000 ocorrem fusões e aquisições, reforçando a tendência de concentração[5]. Sua implantação, somada à abertura da BR 101, promove reestruturações que afetam a configuração territorial[6].

Ocorre a dinamização econômica com o estabelecimento de plantas industriais e cadeia de serviços, provocando adensamento populacional, diversificação do comércio, surgimento de pequenas fábricas locais, estímulo ao ramo da hotelaria, melhoria no sistema de saúde privada e valorização imobiliária (CERQUEIRA NETO, 2012). Por outro lado, análises sobre o desenvolvimento no Extremo Sul da Bahia nas décadas de 1990 e 2000 revelam impactos negativos expressivos para as populações locais, como a diminuição da área plantada com culturas agrícolas diversas (PNUD, 2005) e a redução na taxa de empregabilidade, de 15,4 postos de trabalho/ha na agricultura familiar (IBGE, 2006) para uma média de 0,2 postos de trabalho/ha na indústria da celulose (Abraf, 2005). Os territórios vivenciam movimento concomitante de aumento das taxas de crescimento da riqueza e da pobreza (PORTO, 2002), apresentando em 2000 altas taxas de desemprego, cerca de 19% em Eunápolis e Teixeira de Freitas,

[4] : BNDES (1994); Carrazza&Bacha (2003); Oliveira et al. (2007); Acselrad (2007); Governo BA (2008); Gomes&Oliveira (2008); Sant'Anna (2009); Oberling et al. (2013); Diálogo Florestal (2015).

[5] Hoje as grandes empresas que se encontram na região são Suzano e Veracel.

[6] BNDES (1994); Fontes&Mello e Silva (2005); Pnud (2005); Sant'Anna&Leonel (2005); Oliveira et al. (2007); Amorim&Oliveira (2007; 2010); Governo BA (2008); Souza (2008); Pedreira (2008); Almeida (2009); Sant'Anna (2009); Almeida&Teixeira (2010); Cerqueira Neto (2010; 2011a; 2011b); Araújo (2010); Santos et al (2014).

pobreza, 39% e 38% respectivamente, e indigência, 18% nesses municípios (dados compilados por Favareto et al, 2014).

Esse processo de modernização conservadora das estruturas socieconômicas locais obviamente se deu em meio a conflitos. As empresas passaram a comprar terras e requerer posse de terras públicas estaduais e federais, se tornando as maiores detentoras particulares nos dois territórios. Acselrad (2007) pontua relatos de populações que associam as empresas à "referência a formas de atuação do Estado ditatorial (...) forçando a saída de comunidades rurais a partir da conversão de territórios tradicionalmente ocupados em 'terras devolutas'". Malina (2013, p. 312) cita levantamento realizado por funcionário do Incra que "auferiu que nos 21 municípios [...], 846.291,55 hectares são terras devolutas" e que "na sua maioria, estão apropriadas privadamente de maneira indevida, ou seja, em grande parte, griladas"[7].

O movimento de concentração de terras é associado também à devastação ambiental, especialmente nos primeiros anos. Em 1993 a então Veracruz enfrentou denúncia pública liderada pelo movimento ambientalista local por desmatamento da Mata Atlântica. Em 2008 a Justiça Federal de Eunápolis responsabilizou a Veracel Celulose por esse passivo ambiental, resultando em multa de R$ 20 milhões e anulação das licenças ambientais para o plantio de eucalipto (PNUD, 2005).

No ciclo marcado pelo Pacto Democrático-Popular, iniciado em 1977 (BRESSER-PEREIRA, 2015) e que tem como ápice as garantias de direitos promulgados pela Constituição 1988, se fortaleceram os agentes confrontantes desse modelo de desenvolvimento. Configuram-se o Movimento Indígena Brasileiro, com forte atuação na

[7] Uma Comissão Parlamentar de Inquérito contra a Aracruz sobre terras indígenas e quilombolas, instaurada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo em 2002, constatou que houve nos anos 1970 acordos entre Aracruz e 12 ex-funcionários para que estes requeressem, como agricultores, posse de terras públicas estaduais junto aos órgãos públicos competentes (Lei Delegada nº 16/67) e depois transferissem os títulos de propriedade à empresa.

Assembleia Constituinte, e o movimento quilombola, que conquista a titulação de terras prevista no Artigo 68 das disposições constitucionais transitórias. Nos territórios, grupos formados por trabalhadores, meeiros, arrendatários, pequenos proprietários e desempregados urbanos se organizam em torno de sindicatos rurais, a Comissão Pastoral da Terra e a Pastoral da Juventude, no mesmo período o MST inicia sua atuação (ARAÚJO, 2010). Nas décadas de 1990 e 2000 ocorrem intensas ocupações em fazendas das empresas de celulose e o fortalecimento de outros movimentos, como os sindicatos de trabalhadores rurais organizados na Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura, a Fetag-BA.

Uma fotografia recente

Na primeira década e meia do século XXI são identificáveis pelo menos dois elementos exógenos relevantes para a configuração territorial local: a implantação da certificação florestal sobre a cadeia da celulose e as políticas social-desenvolvimentistas de âmbito federal. Quanto à certificação, o setor de produção de papel e celulose passa a ter sua atuação pautada pela adoção do selo gerido pelo sistema internacional FSC[8], um instrumento de mercado composto por cerca de 900 indivíduos e organizações tido como "uma arena de negociações políticas onde estes interesses são confrontados", e que busca aportar "governança sobre o uso de recursos florestais" (VOIVODIC, 2010, p. 107). Sua legitimidade se dá enquanto consegue prover "ganhos financeiros ou reputacionais" às empresas e "redução dos impactos socioambientais da exploração florestal" (idem). A certificação prevê, entre outros itens, o enfrentamento de questões locais e regionais que envolvem as empresas certificadas e

[8] O sistema FSC, Forest Stewardship Council, nascido no Canadá em 1993, é composto de Princípios não legalmente obrigatórios como forma de controle das práticas produtivas florestais. O Brasil possui 6,6 milhões de hectares certificados. Disponível em: https://br.fsc.org/pt-br/fsc-brasil , acesso em 14/05/2018.

cobra postura de diálogo como via prioritária para o tratamento de conflitos. Isto provoca um ajuste no posicionamento das empresas, fortalecendo a constituição de espaços de diálogo e negociação com agentes confrontantes.

As políticas federais, por sua vez, decorrem em expressivas taxas de variação para indicadores de produção, renda e bem-estar nos territórios, acompanhando o movimento nacional de melhoria generalizada visto no período (FAVARETO et al, 2014). Em 1995 havia sido criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), como oferta de crédito e uma série de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à consolidação dos assentamentos da reforma agrária (CERQUEIRA NETO, 2010). Na década de 2000, novos programas de comercialização de alimentos são integrados junto com políticas de cunho redistributivo, inclusão social e superação da pobreza extrema, dos quais o Bolsa Família talvez seja o exemplo mais conhecido.

Porém estas melhorias não são suficientes para trazer as dimensões socioeconômicas a patamares satisfatórios e a fotografia atual dos territórios ainda apresenta desempenho bem abaixo da média brasileira. Elas também não se deram de forma homogênea entre os municípios, desvelando que há assimetrias na capacidade de agentes locais para conduzir processos de percolação. As políticas implantadas de maneira espacialmente cega (GALVANESE, 2015) foram mais bem aproveitadas por municípios com base produtiva pujante e fácil acesso a mercados, na faixa litorânea, onde estão majoritariamente os plantios de eucalipto, as indústrias de celulose e o turismo, reforçando assim a desigualdade territorial.

Como tudo isso se traduz nos indicadores de desenvolvimento territorial? Estudo produzido para o Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado da Bahia, baseado em variáveis vinculadas às dimensões Produção, Renda e Bem-estar (FAVARETO et al, 2012) demonstrou que a dinamização da atividade econômica e o alto nível de produção não vêm sendo acompanhados de igual melhoria em

renda e bem-estar[9]. Trata-se de uma típica situação de "crescimento sem desenvolvimento", para usar a expressão do economista francês Laurent Davezies (ANO). A chegada da celulose contribuiu para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita nas últimas décadas, mas aprofundou problemas socioambientais como a concentração fundiária, a diminuição da diversidade produtiva, o êxodo rural e o aumento dos níveis de desmatamento[10].

O quadro a seguir mostra o desempenho na última década e meia para cada município nas três dimensões. A maioria dos municípios com eucalipto apresenta melhoria sobretudo nas dimensões que envolvem produção e renda, o desempenho vai piorando conforme o grupo de municípios deixa de estar na base de plantio. As novas políticas públicas permitiram ganhos em bem-estar, mesmo assim os indicadores de bem-estar não acompanham os indicadores econômicos.

Confirmam-se as conclusões do relatório "A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente – Brasil (2000-2010)" (Favareto et al. 2014): a) persistência de desigualdades entre municípios com diferentes perfis produtivos; b) diminuição de desigualdades em um conjunto de indicadores; c) especialização do perfil produtivo regional; d) potencialização da associação entre as dimensões nos municípios mais dinâmicos. Com o formato concentrado de desenvolvimento, os municípios com eucalipto agregam benefícios da infraestrutura existente dos territórios, como as vias de escoamento, acesso a mercados locais e equipamentos públicos.

Diante desse quadro, foram escolhidos para pesquisa de campo quatro municípios, cujas características exemplificam assimetrias do território: Guaratinga, a Noroeste, base na pecuária extensiva; Nova Viçosa, a Sudeste, base em plantios de eucalipto; Santa Cruz

[9] Dados corroborados pelas conclusões da Avaliação Estratégica Ambiental sobre o plano de expansão da silvicultura no extremo sul da Bahia (OBERLING, 2013).
[10] Governo BA, 1997; Fontes&Mello e Silva, 2005; Sant'Anna&Leonel, 2005; Amorim&Oliveira, 2007; Almeida, 2009; Sant'Anna, 2009; Cerqueira Neto, 2011a; Oliveira, 2008; Pedreira, 2008; Oberling et al, 2013.

Cabrália, a Nordeste, base em plantios de eucalipto; Vereda, a Sudoeste, base na pecuária extensiva. Neles se avaliou a distribuição dos estoques de capitais para cada grupo de agentes (MAGALHÃES, 2015, 2016 e 2017).

Figura 1: Desempenhos em produção, renda e bem-estar por grupos de municípios com eucalipto, com pouco eucalipto e sem eucalipto (2000-2010)[11]

Municípios	Desempenho Produção	Desempenho Renda	Desempenho Bem estar
Municípios com eucalipto			
Alcobaça	RUIM	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Belmonte	RUIM	RAZOÁVEL	BOM
Caravelas	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Eunápolis	BOM	BOM	BOM
Mucuri	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Nova Viçosa	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	BOM
Santa Cruz Cabrália	RAZOÁVEL	RUIM	RAZOÁVEL
Teixeira de Freitas	RAZOÁVEL	BOM	BOM
Municípios com pouco ou muito pouco eucalipto			
Ibirapuã (pouco)	BOM	BOM	RAZOÁVEL
Itagimirim (muito pouco)	RUIM	RUIM	RAZOÁVEL
Itamaraju (muito pouco)	RUIM	RAZOÁVEL	BOM
Itapebi (muito pouco)	RUIM	RAZOÁVEL	RUIM
Porto Seguro (pouco)	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	BOM
Prado (pouco)	RUIM	BOM	RAZOÁVEL
Municípios sem eucalipto			
Guaratinga	RUIM	RAZOÁVEL	RUIM
Itabela	RUIM	RAZOÁVEL	RUIM
Itanhém	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	BOM
Jucuruçu	RAZOÁVEL	RUIM	RUIM
Lajedão	RUIM	BOM	BOM
Medeiros Neto	RUIM	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Vereda	BOM	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL

Fonte: Reproduzido de Magalhães (2017).

[11] Foram considerados os seguintes dados: para Produção, PIB municipal e per capita, índice de desemprego; para Renda, renda domiciliar, índice de pobreza e Índice de Gini para renda; para Bem-estar, índices de analfabetismo, mortalidade infantil e acesso a fontes melhoradas de água e esgoto.

A elite política local é formada por perfis variados: membros de famílias tradicionais, pessoas que buscaram maior capacitação e a formação de capital cultural, forasteiros que chegam ao território mobilizando trunfos acumulados em sua trajetória anterior e até membros dos movimentos sociais rurais locais. Apresenta um estoque diversificado de formas de capital (cultural, social, simbólico, econômico) que mobiliza na direção de sua conversão em capital político. A elite econômica está associada à pecuária, à silvicultura e ao comércio nos vários ramos de serviços. Caracteriza-se por agentes cuja trajetória familiar tem origem fora do território, com altos estoques de capitais cultural e simbólico e baixos estoques de capital político. As famílias tradicionais mantêm algum capital econômico, cultural, capital simbólico baixo, sem capital político. Apresentam uma trajetória declinante. Os agricultores familiares possuem os menores estoques de capital, como era de se esperar. São beneficiários das políticas sociais, com pouco capital econômico, sendo donos da terra por assentamento, compra ou herança. Com perfil da agricultura familiar engajada, conseguem às vezes emplacar representante na política local, mas têm dificuldade para conquistar espaço de maneira homogênea.

A governança territorial e suas arenas

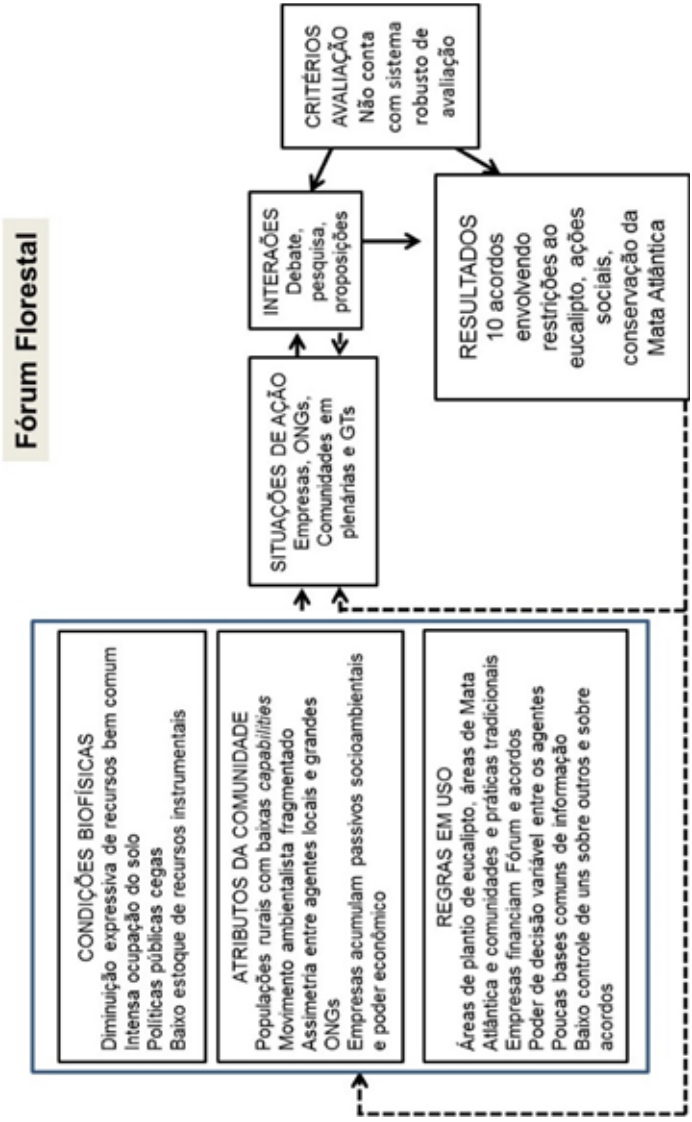
Esta distribuição desigual dos capitais necessários à participação da vida econômica e social local, tributária da formação histórica do território, se reflete nos processos de percolação dos choques exógenos. Isto é perceptível na análise de duas arenas que emergem ali e se constituem como casos emblemáticos de governança policêntrica (OSTROM, 1990, 2005 e 2010): o Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia e os acordos de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária.

Enquanto estruturas de governança, essas arenas cumprem papel de mediar disposições portadas pelos agentes e permitir a criação

de novas disposições, por colocarem em interação agentes geograficamente próximos e organizacionalmente distantes na busca de soluções para problemas comuns (PECQUEUR, 2005; OSTROM, 2010; TORRE e BEURET, 2012). Nas duas arenas estudadas se vislumbra a formação de novas coalizões com maior quantidade e diversidade de agentes, que propõem transformações incrementais em instituições vigentes e permitem reconstruções cognitivas sobre o território e as formas de sua apropriação. A seguir será apresentada a aplicação do quadro de análise sugerido pelo Institutional Analisys and Development Framework (IAD), tal como formulado por Elinor Ostrom (ANO), para cada uma das arenas.

O Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia foi criado em 2005 em torno de questões do bioma Mata Atlântica e conta com organizações representando uma gama diversa de agentes territoriais, entre elas as empresas de celulose, organizações ambientais, oito de moradores, classe ou profissão, quilombolas e indígenas, além de unidades de conservação, como a Resex Marinha de Corumbau. Funciona baseado em Regimento Interno, Coordenação Executiva, orçamento e reuniões sistemáticas e o Estado não ocupa cadeira (Oliveira, 2010; Diálogo Florestal, 2015). Entre 2005 e 2015 promoveu 10 acordos socioambientais que envolvem as empresas de celulose: compromisso das empresas em monitorar condicionantes ambientais nos contratos com produtores fomentados; exclusão da silvicultura em áreas de cacau cabruca; estabelecimento de limites e rotas para as barcaças de madeira entre o Terminal Marítimo de Belmonte e o Porto de Aracruz; afastamento dos plantios em 300 metros de núcleos urbanos; afastamento dos plantios de infraestruturas comunitárias; congelamento de áreas de plantio em Alcobaça, Caravelas, Mucuri e Nova Viçosa; afastamento dos plantios de 300 metros da linha da preamar em Mucuri; exclusão de compra, plantio e fomento na Costa do Descobrimento desde 2013; melhoria da segurança em estradas de acesso ao litoral; monitoramento independente da cobertura vegetal com metodologia única (DIÁLOGO FLORESTAL, 2015).

Figura 2: IAD aplicado ao Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia



Fonte: Reproduzido de Magalhães (2017) com base em Ostrom (2010)

Ao longo de uma década de existência e pelos acordos gerados, o Fórum Florestal conquistou reconhecimento na esfera territorial. Ao se configurar como importante elemento de interação das empresas com agentes territoriais de diversas filiações, a arena contribui para a compreensão da complexidade das relações entre processos sociais e espaço, revelando o caráter enraizado das instituições no tecido territorial. É um processo de transformação institucional amplo porque institui novos constrangimentos formais à atuação das empresas e novas formas de operar sua inserção territorial. Isso se expressa na diminuição dos custos de operação e no ganho de eficiência em investimentos sociais e ambientais para as empresas e a possibilidade de composição de pautas comuns. Esse processo também permite estabilizar certas interações nos processos de desenvolvimento territorial. O exercício continuado de negociação e proposição traz incrementos à capacidade de participação dos agentes, fundindo a oportunidade de interação e a formulação de instrumentos, técnicas e táticas de negociação para ação.

Por outro lado, são limitados os avanços. Permanece a cisão entre agentes portadores de pautas econômicas, ambientais e sociais. Permanece o desequilíbrio de capacidade de pressão das empresas, com concentração do poder de decisão, fragilizando a atuação de organizações ambientalistas e sociais. Permanece também a lacuna de participação de grupos originários historicamente excluídos, evidenciando a dificuldade de legitimação de demandas estruturantes e a construção de projetos territoriais inclusivos. Como se vê, há ganhos nas interações, mas sem alcançar mudanças expressivas na redução das assimetrias entre grupos sociais e sua expressão política.

As interações no Fórum provocam mudanças incrementais em regras que regulam o efeito das variáveis externas sobre o território, à medida que conferem centralidade aos recursos de bem comum nas negociações coletivas, definem ações relativas aos passivos socioambientais das empresas, debatem objetivos diversos de ocupação do solo e absorvem proposições para áreas de interesse social. O poder de transformação restrito se dá em consequência de elementos

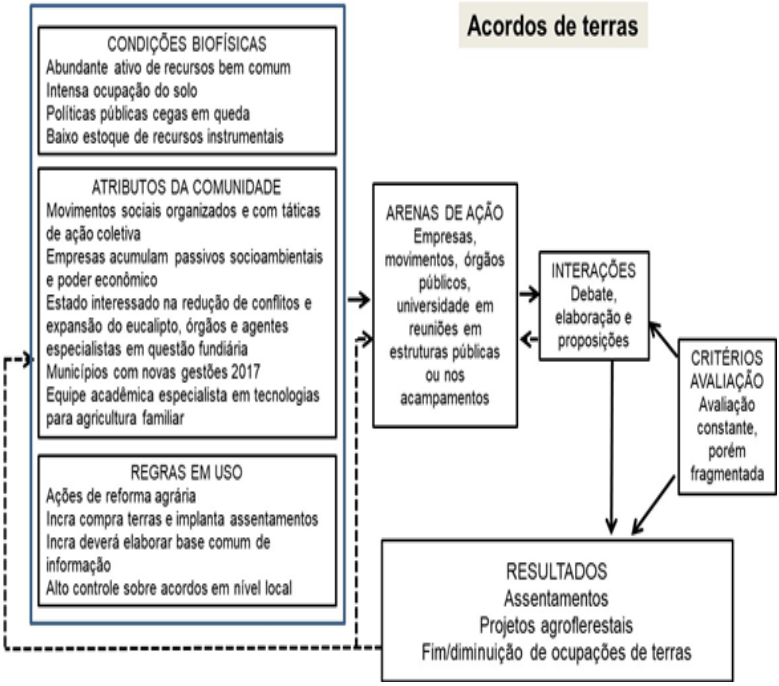
estruturantes herdados da formação territorial e que se expressam na assimetria dos atributos necessários à participação na vida social, econômica e política entre os grupos sociais. Dependem de agenda e orçamento das empresas e não têm mecanismos robustos de controle sobre as ações definidas.

Os agentes entrevistados demonstraram a percepção destes desequilíbrios nas formas como se dão os encontros, debates e decisões e, mesmo, a impotência diante da prevalência da vontade das empresas. Não existe, por exemplo, a construção de metas que orientem a recuperação e a conservação de recursos de bem comum ou um replanejamento do uso do solo em esfera territorial. Pouco são debatidos projetos territoriais como base estratégica para a definição de ações, numa perspectiva de longo prazo, para além da mitigação e compensação de efeitos dos grandes investimentos privados. Os acordos se referem a ajustes periféricos aos conflitos mais prementes. Os constrangimentos aos plantios ainda não são suficientes para orientar institucionalmente e, numa perspectiva mais consistente, os planos de expansão do eucalipto no território.

A outra arena de conflitos analisada, aquela que envolve os acordos de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária, pode ser considerada uma articulação institucional inédita, envolvendo movimentos sociais de luta pela terra e empresas florestais, que visa o assentamento de agricultores e a criação de projetos de agroecologia. Por um lado, o quadro de terras ocupadas quando foram dados os primeiros passos para o estabelecimento de acordo entre as partes – 10 mil ha da Fibria, quase 30 mil ha da Veracel, quase 8 mil ha da Suzano – afetava a sobrevivência das empresas nos territórios e colocava o negócio da celulose na região em risco, agravada pela necessidade de atendimento ao Padrão FSC. Por outro lado, a diminuição no ritmo de criação de assentamentos pelo Incra a partir de 2005 pressionava os movimentos sociais, pois as ocupações passaram a enfrentar longos períodos de situação precária, imprimindo alta rotatividade entre as famílias acampadas. Em 2009, o Governo da Bahia declara "moratória" quanto às ações de reintegração de posse e em 2010 o

governador propõe a busca de "solução negociada" para os conflitos de terras (SERIN, 2015). Tem início processo de diálogo entre Fibria e MST: não haveria novos pedidos de reintegração de posse, não haveria novas ocupações. Outros agentes foram envolvidos para mediar, legitimar e operacionalizar os acordos, como Incra, Coordenação de Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Relações Institucionais da Bahia, Casa Militar da Bahia, Esalq-USP (INCRA BA, 2015). Os Projetos de Assentamento Jacy Rocha e Antônio Araújo (Prado) são a concretização de negociações entre a Fibria e o MST.

Figura 3: IAD aplicado aos acordos de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária



Fonte: Reproduzido de Magalhães (2017) com base em Ostrom (2010)

Os acordos de terras remetem às questões fundiária e produtiva nos territórios. Ao abrir espaço de negociação de interesses entre agentes com disposições opostas no campo territorial, a arena desvela processos que podem culminar em profundas transformações institucionais nas diferentes racionalidades envolvidas e na estabilização das relações entre as atividades produtivas. Criam reponsabilidades compartilhadas sobre o acesso à posse da terra e sobre condições de produção que respondem à emergência socioambiental. As fazendas que compõem os contratos de compra-e-venda, os critérios de distribuição de lotes e alocação de famílias são decididos na arena e são estabelecidos meios de operacionalização dos assentamentos. Esses processos abrem espaço para que as empresas florestais construam novas formas de lidar com a questão agrária presente em regiões onde atuam, para que os movimentos sociais ampliem suas estratégias, para que o Estado assuma papel de mediação em projetos de desenvolvimento sob óticas mais inclusivas.

Os acordos de terras representam ganhos também para os estoques instrumentais, pois aportam recursos a projetos de agroecologia e distribuição de terras. São processos vinculados ao Programa Nacional de Reforma Agrária, utilizam mecanismos existentes e podem ser contabilizados nas estatísticas oficiais como resultados. Avançam na perspectiva de adequação espacial de políticas públicas federais, ajustando formatos genéricos às especificidades locais. Contudo, os acordos não incluem o conjunto de populações rurais despojadas de terras e das benesses do crescimento econômico. Não são incorporados pelo Estado como estratégia pública para lidar com situações similares de busca de maior equilíbrio e equidade na distribuição de ganhos gerados a partir de recursos territoriais. São casos ainda extraordinários e ainda não demonstraram pautar outras situações semelhantes na esfera territorial.

O quadro abaixo traz uma síntese comparativa da análise das duas arenas:

Tabela 1: Comparação sintética entre IAD das arenas

Unidades empíricas do *IAD framework*	Fórum Florestal	Acordos de terras	Comentários
Condições biofísicas	Foco nos estoques de recursos de bem comum e passivos ambientais	Foco nos estoques de recursos sob gestão privada e passivos sociais	O foco nos conflitos históricos em torno de recursos disponíveis nos territórios é o elemento que confere aderência às arenas como estruturas de governança territorial
Atributos da comunidade	Assimetria de atributos entre agentes; baixa participação dos mais fragilizados	Simetria de atributos entre agentes; ausência dos mais fragilizados	A capacidade de organização social dos agentes confrontantes é o elemento que confere poder de enfrentamento ao grande estoque de capitais das empresas
Regras em uso	Estrutura organizacional rígida; temas sob formato dicotômico; maior verticalidade; lacuna de controle sobre os acordos	Estrutura organizacional plástica; temas sob formato sistêmico; maior horizontalidade; algum controle sobre os acordos	As formas como se dão as interações funcionam como instrumentos de *enforcement* mais ou menos efetivos
Situações de ação, interações	Proposição de instituições para constrangimento do eucalipto; sem testemunho de terceiras partes	Proposição de instituições para assentamento de famílias rurais; com o testemunho de terceiras partes	A possibilidade de incremento nos estoques de recursos territoriais, bem como de capitais e atributos dos agentes, confere capacidade de transformação às instituições nascidas nas arenas
Avaliação	Não há sistemas robustos de avaliação		O monitoramento da implantação das novas instituições interfere na capacidade de resiliência e longevidade das arenas
Resultados	Recuperação e conservação de recursos naturais e práticas tradicionais	Redistribuição de terras para policulturas	A aderência a um conjunto diverso de objetivos fortalece as arenas, mas sua restrição à porção dinamizada do território e à força de ação coletiva evidenciam seus limites

Fonte: pesquisa de campo, Magalhães (2017).

A título de conclusão – novas coalizões para novas instituições

Este artigo parte da ideia de que não há "convergência natural" para a coesão territorial e analisa duas arenas de ação como esferas microssituacionais de governança territorial autoinstituída (OSTROM, 2010), funcionando como ponto de intersecção de coalizões de forças sociais, heranças históricas restritivas e a instituições que buscam engendrar novas estruturas socioeconômicas. Nelas podem ser estabelecidas transformações que ampliem o atendimento às demandas de expansão de bases materiais das populações locais, obedecendo princípios de preservação ambiental (OSTROM, 1990, 2005). Estas arenas de ação, nascidas no século XXI nos territórios Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia, exemplificam como os agentes disputam objetivos e projetos, mobilizando trunfos e capitais em torno de seus interesses, como são armadas coalizões de forças sociais, e como elas atuam buscando direcionar os efeitos de investimentos exógenos repercutindo sobre os contornos das dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Historicamente, a chegada do eucalipto se deu a partir de uma coalizão dominante envolvendo empresas de celulose e Estado nas décadas de 1960 e 1970, levando à inserção destes territórios na agenda econômica nacional sob o modelo de desenvolvimento excludente e baseado em estrutura fundiária concentrada, estrutura produtiva pouco diversificada, urbanização restrita, mercados locais pouco dinâmicos. Os conflitos nascidos desse modelo de desenvolvimento impulsionaram a necessidade de organização popular para ampliar direitos, especialmente envolvendo o acesso a recursos naturais. Na primeira década do século XXI, fatores exógenos com origem em aspectos de mercado (adoção do selo FSC como padrão no setor empresarial no ramo de papel e celulose) e no Estado (relativa centralidade da agenda social sob os governos progressistas do período) contribuem para a constituição de arenas de negociação, como o Fórum

Florestal e os acordos de terras. Nelas é possível vislumbrar a formação de novas coalizões entre forças sociais, que intencionalmente provocaram avanços, ainda que restritos, para a coesão territorial.

A formação de coalizões representativas de maior diversidade de agendas responde a uma das três condições elencadas por North et al. (2009) para uma configuração territorial mais coesa, capaz de aliar produção de riqueza e redução de desigualdades: coalizões mais amplas impedem a concentração do poder em poucos agentes, se traduzindo em regras que evitam o monopólio da força e dos ganhos econômicos. Essa condição contribui para o avanço da busca compartilhada de soluções para problemas comuns e da coesão. Ela propõe a consideração da equidade e da inclusão lado a lado com aumento da produtividade, geração de riqueza e estabilidade econômica. Cria habilidades sociais para proporcionar compromissos válidos e benefícios sob bases impessoais. Fomenta a construção de resiliência territorial às crises. Agrega novas organizações com poder de participação em processos de decisão (NORTH et al, 2009). As arenas estudadas promovem, assim, um passo adiante na direção de um crescimento econômico inclusivo e sustentável.

Entretanto, como se procurou evidenciar também, a capacidade de transformação das arenas é bastante limitada. Elas ainda reproduzem internamente assimetrias herdadas da formação territorial em longo prazo, permanecem muito desiguais os estoques de capitais (social, econômico, simbólico) e as forças mais fragilizadas, como populações indígenas e quilombolas, não logram assegurar uma participação efetiva. Elas colaboram para criar conexões planejadas envolvendo avanços nas dimensões produção, renda e bem-estar, mas pouco afetam o arcabouço de políticas públicas.

No balanço final, nota-se uma relativa ambiguidade: o que demarca o limite dos acordos nas arenas estudadas é, paradoxalmente, o que os fortalece. Sua gênese se dá a partir da expansão de capacidades de forças territoriais em se expressar e se posicionar diante de conflitos socioambientais que as afetam, ocupando interstícios institucionais envolvendo Estado e mercado. Esse processo corrobora

a ideia de que é possível induzir politicamente dinâmicas de crescimento econômico inclusivo e sustentável em diferentes realidades (BERDEGUÉ et al, 2015). Mas o enraizamento social destas mesmas instituições criadas por formas de ação coletiva local se choca com a distribuição assimétrica do poder e dos atributos para participar dos processos de tomada de decisão, herdada historicamente da formação territorial. Aí está a chave do potencial de mudança que oferecem: partem dos moldes em que se estrutura a autoridade exercida sobre o território e da assimetria aí contida, mas de alguma forma implicam em alguma redistribuição de ganhos e de controle sobre os recursos.

Referências

ABRAF – Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (2005). Relatório 2004-2005.

ACSELRAD, H. (2007). O movimento de resistência à monocultura do eucalipto no Norte do Espírito Santo e Extremo Sul da Bahia – uma sociologia da recusa e do consentimento em contexto de conflito ambiental. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. IPPUR/UFRJ.

ALMEIDA, T. M. & TEIXEIRA, A.C.O. (2010). Inter-relações entre fatores físicos e socioeconômicos na dinâmica de uso da terra no extremo sul da Bahia. Revista Geografia Acadêmica, v.4, n.2: 64 – 72.

ALMEIDA, T. M. (2009). Cultivo de eucalipto no extremo sul da Bahia: modificações no uso da terra e socioeconômicas. Ilhéus, BA. Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Estadual de Santa Cruz.

AMORIM, R.R. & OLIVEIRA, R.C. (2010). Uso e ocupação das mesoformas da região costa do descobrimento (Bahia-Brasil). VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física Universidade de Coimbra, maio de 2010.

AMORIM, R.R. & OLIVEIRA, R.C. (2007). Degradação ambiental e novas territorialidades no extremo sul da Bahia. In: Caminhos de Geografia Uberlândia v. 8, n. 22, setembro de 2007: 18 – 37.

ARAÚJO, M.N.R. (2010). Luta pela terra na região extremo sul da Bahia/Brasil: um estudo da espacialização e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (1985-2005). Exposição apresentada no VIII Congresso Latino-americano de Sociologia Rural. Porto de Galinhas/PE.

BEBBINGTON, A. et al. (2012). Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extraterritoriales. In: OSPINA PERALTA, P. & HOLLENSTEIN, P. (2012). Jamás tan cerca arremetió los lejos – Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva em America Latina. Universidad Andina Simón Bolívar; Rimisp. Ediciones La Tierra. Quito/Ecuador

BERDEGUÉ, J. et al. (2015). Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. In: World Development, v. 73: 1 – 10.

BNDES (1994). A trajetória de crescimento dos principais produtores brasileiros de papel e celulose - 1970/94.

BOURDIEU, P. (2000) – Las estruturas sociales de la economía – Editorial Anagrama, Barcelona.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (2015). A construção política do Brasil – Sociedade, economia e Estado desde a Independência. Editora 34 Ltda.

CARMO, A. F. (2010). Colonização e escravidão na Bahia: A Colônia Leopoldina (1850-1888). Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em História Social, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA. Salvador/BA.

CARNEIRO DA CUNHA, M. (1992). Introdução. In: CARNEIRO DA CUNHA, M., História dos índios no Brasil, São Paulo, Cia. das Letras, 1992.

CARRAZZA, L. C. & BACHA, C.J.C. (2003). Evolução e estrutura da indústria de papéis no Brasil: período de 1965 a 2002.

CARVALHO, M.R.G. (2005). Índios do Sul e Extremo Sul Baianos: reprodução demográfica e relações interétnicas. In: Caderno CRH, Salvador, v. 18, n. 43.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. (2012). Três décadas de eucalipto no extremo sul da Bahia. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 31: 55 – 68.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. (2011a). Um recorte geográfico sobre as contradições do desenvolvimento do extremo sul da Bahia. IPEA – Anais do I Circuito de Debates acadêmicos.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. (2011b). Teoria e conceitos aplicados no estudo do extremo sul da Bahia. Dourados, Entre-Lugar, ano 2, n. 4: 95 – 121.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. (2011c). O Extremo Sul da Bahia que não pertence a Bahia: da fragmentação estadual à busca de uma identidade regional. In: Caminhos de Geografia. Uberlândia v. 13, n. 41 mar/2012: 307 – 319.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. (2010). Da deriva continental à deriva político-administrativa: o caso do Extremo Sul da Bahia. Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, n. 01 – Ano I – Agosto de 2010.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. (2010), Do isolamento regional à globalização: contradições sobre o desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia. Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe para obtenção do título de Doutor em Geografia. São Cristóvão/SE, 2009.

CORRÊA, L.S. (2012). As transformações no sistema colonial e suas repercussões: a colonização alemã na Bahia do Século XIX. XII Colóquio Internacional de Geocrítica. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/01-L-Schramm.pdf (último acesso em 12/05/2016).

DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra (2014). Relatório Brasil 2013. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP. Presidente Prudente/SP.

DIÁLOGO FLORESTAL (2015). 10 Anos de Diálogo Florestal – A experiência do Fórum Florestal do Sul e Extremos Sul da Bahia. Cadernos do Diálogo – Volume 7. Apremavi, Atlanta/SC.

FAVARETO, A. et al. (2015a). Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade - Brasília, v. 1, n. 1: 14 – 46.

FAVARETO, A. et al. (2015b). Metamorfoses da dominação nos territórios rurais – qual a extensão das mudanças recentes nas regiões interioranas do Brasil contemporâneo?. 39º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais – ANPOCS. Caxambu, Outubro/2015.

FAVARETO, A. et al. (2014). A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente – Brasil 2000 – 2010. Projeto Mudança de longo prazo e metamorfoses da dominação nas regiões rurais ou interioranas do Brasil. Rimisp/Cebrap/UFABC. São Paulo/Santiago de Chile, Fevereiro de 2014.

FAVARETO, A. et al. (2012). Análise Socioeconômica – Subsídios para o Zoneamento Ecológico-Econômico da Bahia. Versão 31/Janeiro/2012.

FONTES, E. O. & MELLO E SILVA, S. C. B. (2005). Desigualdades regionais no extremo sul da Bahia: desafios e oportunidades. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Março de 2005. USP. São Paulo.

GALVANESE, C. S. (2015). Estratégias e instrumentos de redução das desigualdades regionais: um breve levantamento das políticas regionais em marcha na última década. Anais do XVI Enanpur "Espaço, Planejamento e Insurgências". Belo Horizonte/MG.

GOMES, A. N. & OLIVEIRA, L. M. S. (2008). Construindo o diálogo para o desenvolvimento Socioambiental: a experiência do Fórum Florestal do Sul e Extremo sul da Bahia. Mimeo.

GOMES, F. S. (1995). Um Recôncavo, dois Sertões e vários Mocambos: quilombos na capitania da Bahia (1575-1808). In: História Social, n. 2, Campinas/SP: 25 – 54.

GOMES, L. M. C. (2011). A Atuação da Associação Quilombola de Helvécia frente às empresas de eucalipto. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo/SP.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA (s/d). ZEE Bahia – Plano de Desenvolvimento Sustentável. Zoneamento Ecológico-Econômico Preliminar – Cenários, Tendenciais e Alternativos de Sustentabilidade.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA (2008). Silvicultura de eucalipto no Sul e Extremo Sul da Bahia: situação atual e perspectivas ambientais.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA (1997). Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável PDRS Sul da Bahia, Salvador, Bahia 1997.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA (1996). Macrozoneamento costeiro região sul da Bahia – Perfil Sócio Ambiental Sub-Região Extremo Sul. Vol. V. Dez. 1996.

IBGE (2006). Censo Agropecuário – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação

IBGE (2010). Perfil dos Municípios Brasileiros.

INCRA BA (2015). Informação Técnica/Incra/BA/Nº28/2015. Mimeo.

MAGALHÃES, C. (2017). Coesão e conflito – Análise das relações entre coalizões sociais e instituições para a governança territorial na Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC. São Bernardo do Campo/SP, julho de 2017.

MAGALHÃES, C. & FAVARETO, A. (2020). Entre coesão e conflito – coalizões sociais, instituições e governança territorial na fronteira de expansão da produção de eucalipto no Extremo Sul da Bahia. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico n. 1. V. 45.

MAGALHÃES, C. et al. (2015). Território Extremo Sul da BA – Avanços e limites para um desenvolvimento com coesão social. Anais Sessões Temáticas. ST 3 – Desenvolvimento Territorial, inovação e redes regionais. Belo Horizonte/MG.

MALINA, L. L. (2013). A territorialização do monopólio no setor celulístico-papeleiro: a atuação da Veracel Celulose no Extremo Sul da Bahia. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo/SP.

NAREZI, G. et al. ; (s/d). Diagnóstico socioambiental do pré assentamento unidos venceremos – Fazenda Santa Maria: construindo bases para a transição agroecológica.

NORTH, D. et al. (2009). Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, Cambridge University Press.

OBERLING, D. et al. (2013). SEA making inroads in land-use planning in Brazil: The case of the Extreme South of Bahia with forestry and biofuels. In: Land Use Policy, n. 35: 341 – 358.

OLIVEIRA, G.G.; OLIVEIRA, K.L.; ARAÚJO, L.G. (2007). Reconfiguração da estrutura fundiária no extremo sul da Bahia após intensificação da atividade silvícola. Salvador, BA, paper apresentado no XLV Congresso da Sober – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural "Conhecimentos para Agricultura do Futuro". Londrina/PR, 22 a 25 de julho de 2007.

OLIVEIRA, L.M.S. (2010). Construindo espaços públicos: o Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia e a possibilidade do diálogo para a resolução de conflitos. Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador. Salvador/BA.

OLIVEIRA, U. J. (2013). Regime militar, elites regionais e a confluência de agendas desenvolvimentistas: a ascensão e o Governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos, no Espírito Santo (1971-1975). In: Dimensões, v. 30: p. 385 – 421.

OSPINA PERALTA, P. & HOLLENSTEIN, P. (2012). Jamás tan cerca arremetió los lejos – Inversiones exraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva em America Latina. Universdad Andina Simón Bolívar; Rimisp. Ediciones La Tierra. Quito/Equador.

OSTROM, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. In: American Economic Review 100: 1 – 33.

OSTROM, E. (2005). Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press: 1 – 30.

OSTROM, E. (1990). Governing the commons. Cambridge University Press.

PECQUEUR, B. (2005). Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l'agglomération grenobloise. In: Géographie, économie, société, v. 7: 255 – 268.

PEDREIRA, M. S. (2008). O complexo florestal e o extremo sul da Bahia: inserção competitiva e transformações socioeconômicas na região. Tese de doutorado Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro/RJ.

PERRONE-MOISÉS, B. (1992). Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (sécs. X V I a XVIII). In: CARNEIRO DA CUNHA, M. (org.). História dos índios no Brasil. Companhia das Letras, São Paulo/SP: 115 – 132.

PNUD (2005). Impactos Socioeconomicos do Empreedimento da Veracel no Extremo-Sul da Bahia - Fase I. Acordo de Cooperação Pnud – Veracel Celulose. BRA 04/007

PORTO, E. (2002). Desenvolvimento regional na Bahia. In AVENA, Armando (Org.). Bahia Século XXI. Seplantec – Superintendência de Planejamento Estratégico. Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Governo do Estado da Bahia.

SANT'ANNA, A.G. (2009). Cluster Madeireiro: o Eucalipto, a Celulose e o Desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia. In: Revista Econômica do Nordeste, v. 40, n. 04: 725 – 749.

SANT'ANNA A.G. & LEONEL M.S. (2005). Desenvolvimento regional: a opção pelo eucalipto no extremo sul da Bahia. In: Revista Mosaicum – Faculdade do Sul da Bahia Ano 1, n.2, Teixeira de Freitas/BA: 726 – 749.

SANTOS, J.A.C.; GOMES, A.S.; BRAGA, S.C.; PIRES, M.M. (2014). Estrutura Fundiária nos Territórios de Identidade da Bahia. IV Semana do Economista e IV Encontro de Egressos. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. Ilhéus/Bahia.

SCHWARTZ, S. B. (1988). Escravos, roceiros e rebeldes. Editora da Universidade do Sagrado Coração – EDUSC.

SEN, A. K. (1999). Desenvolvimento como Liberdade. Companhia das Letras. São Paulo/SP.

SERIN (2015). Nota Técnica "Mediação dos conflitos gerados pelas ocupações de terra nas áreas das empresas Veracel, Fíbria e Suzano; Situação atual - 24 setembro de 2015".

SOUZA, E.C. (2008). Políticas Territoriais do Estado da Bahia: Regionalização e Planejamento. Dissertação de Mestrado submetida à Câmara de Ensino de Pós-graduação e Pesquisa da UFBA. Salvador/BA, Dezembro de 2008.

TORRE, A. & BEURET, J.E. (2012). Proximités Territoriales. Economica, Collection Anthropos.

VIANNA FILHO, L. (1946). O Negro na Bahia. Livraria José Olímpio Editora. São Paulo/SP.

VOIVODIC, M. A. (2010). Os desafios de legitimidade de sistemas multissetoriais de governança: uma análise do Forest Stewardship Council. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo. São Paulo.

O impacto da gestão territorial nos Territórios da Cidadania do estado da Bahia:

uma análise comparativa com a região Nordeste[1]

Carolina Schiesari, Paulo E. Moruzzi Marques e Gabriel Adrian Sarriés

Introdução

A abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento e de combate à pobreza no campo emerge na década de 1990 com intenso apoio das organizações multilaterais, como a Organização

[1] Os dados e interpretações apresentados neste artigo são oriundos da pesquisa de doutorado de Carolina Schiesari, a qual está em andamento pelo programa de Pós-graduação em Ecologia Aplicada da Universidade de São Paulo.

das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Banco Mundial, Comissão Econômica para América Latina (Cepal), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estas instituições assinalavam que a adoção do enfoque territorial seria a melhor maneira de inserir as regiões rurais nas estratégias de desenvolvimento dos países, reduzindo a pobreza e desigualdade social no campo. (FAVARETO, 2010a).

No Brasil, a partir dos anos 2000, a perspectiva territorial se consolida como a principal orientação das políticas de desenvolvimento rural do país, sendo fortemente fomentada por importantes autores (VEIGA, 2001; SCHNEIDER 2004; BEDUSCHI e ABRAMOVAY, 2004; FAVARETO, 2006). Estes especialistas reconheciam a pertinência de incorporar uma abordagem intersetorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural, envolvendo dimensões sociais e econômicas que ultrapassassem a barreira do rural agrícola e que incorporassem as demandas e vozes dos atores locais. Andrade, Strauch e Ferreira (2016) destacam ainda que a agenda do desenvolvimento territorial decorreu também da urgência em superar a pobreza rural e as desigualdades social e regional do Brasil.

Em 2003, é criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do (extinto) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual implementa a primeira política territorial de desenvolvimento rural do Brasil: o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Posteriormente, como forma de evolução do PRONAT, é instituindo o Programa Territórios da Cidadania (PTC) por meio de decreto (DNN 11503) publicado em 25 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008). O PTC tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial, integrando políticas públicas, ampliando os mecanismos de participação social, expandindo a oferta de programas básicos de cidadania

e aumentando a inclusão produtiva das populações rurais pobres (BRASIL, 2008).

Os Territórios da Cidadania (TC) são agrupamento de município, selecionados a partir de critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, reunidos com vistas a favorecer coesão social e territorial (BRASIL, 2008). A definição destes territórios baseou-se nos Terrritório Rurais do PRONAT, sendo priorizados e incorporados ao PTC aqueles que apresentaram as seguintes características: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; predomínio da agricultura familiar (em especial a presença de assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais); baixo dinamismo econômico; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; e menor Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) (BRASIL, 2008). Ao todo, 120 territórios foram selecionados, contemplando 1.852 municípios em todo o Brasil e abrangendo uma população de mais de 13 milhões de pessoas e 46% da população rural (ANDRADE, STRAUCH E FERREIRA, 2016; ROSA & FERREIRA, 2018).

Porém, o PTC começa a entrar em declínio em 2012 e, a partir de 2014, grandes reduções de investimentos já podem ser observadas. Zimmermann et al. (2014) mencionam que, de uma situação de programa prioritário no Governo Lula, o PTC passou por um forte enfraquecimento no Governo Dilma Rousseff. Favaretto e Lotta (2017) complementam que, a partir de 2014, o programa deixa de funcionar, mesmo não sendo formalmente extinto.

No entanto, com a asfixia do PTC, alguns estados deram continuidade à gestão territorial. O caso da Bahia constitui um diferencial no que tange essa questão. Paralelamente à criação da política federal, o estado foi pioneiro na implementação de uma política estadual de desenvolvimento territorial. Esta iniciativa se caracteriza pela implementação do programa Territórios de Identidade (TI), o qual foi formalizado pelo Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, permanecendo em vigência até os dias de hoje (BAHIA, 2010).

Assim, o objetivo deste estudo é verificar em que medida a continuidade da gestão territorial na Bahia repercutiu na melhora no

bem-estar social da agricultura familiar dos Territórios da Cidadania do estado em comparação com os demais TC do Nordeste. Para tanto, um Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável (IDRS) para a agricultura familiar foi construído. Nas próximas seções, apresentamos a metodologia do estudo, os resultados/discussões e as considerações finais. Mas, antes, expomos um breve histórico sobre o processo de elaboração do programa baiano Territórios de Identidade.

Os Territórios de Identidade da Bahia

O programa Territórios de Identidade é coordenado pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN) da Bahia e tem por objetivo:

> [...] elaborar estratégias de desenvolvimento territorial sustentável que contemplem:
>
> I - a integração e compatibilização de políticas públicas com base no planejamento territorial;
>
> II - a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
>
> III - a valorização das diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações (BAHIA, 2010, Art.2º).

Assim, como nos programas federais, os TI são agrupamentos municipais formados com base em critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos. Porém, na Bahia, estes territórios também são referenciados no Plano Plurianual do estado (BAHIA, 2010). Hoje, são 27 TI e todos os 417 municípios da Bahia fazem parte do programa.

> Apesar de sua formalização ter acontecido apenas em 2010, Fornazier e Perafán (2018) lembram que a discussão sobre os Territórios de Identidade já ocorria desde 2003 com a criação dos Territórios Rurais do PRONAT. No âmbito do programa da SDT, cinco territórios foram delimitados inicialmente: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê. Contudo, houve uma reação de descontentamento em razão do número reduzido de unidades territoriais propostas. Então, novos TI foram formados, sendo incorporados ao programa estadual em 2007 pelo então governador Jaques Wagner, totalizando 26 Territórios de Identidade, que posteriormente foram ampliados para 27 (BAHIA, s.d.). No mesmo ano de 2007, iniciou-se também a discussão do primeiro Plano Plurianual 2008-2011 no âmbito estadual, dando início ao reconhecimento do planejamento territorial para aplicação das políticas públicas no estado da Bahia (FORNAZIER e PERAFÁN, 2018).

Com o objetivo de tornar os Territórios de Identidade em política de Estado, e não mais somente de governo, é promulgada em 2014 a Lei nº 13.214 de 29 de dezembro, a qual formaliza os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do estado da Bahia e institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), bem como os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER) (BAHIA, 2014).

O CEDETER é uma inovação instituída pela política baiana, tratando-se de um órgão consultivo vinculado à SEPLAN com a finalidade de assessorar os CODETER na elaboração do plano e de estratégias para o desenvolvimento do território (BAHIA, s.d.). Sua composição engloba poder público e sociedade civil, sendo oito representantes de secretarias de estado (correspondendo ao poder público) e oito membros dos Colegiados Territoriais (representando a sociedade civil) (BAHIA, s.d.).

Igualmente às políticas territoriais nacionais, o CODETER constitui o fórum de participação social, onde ocorre discussão sobre planejamento, gestão das políticas públicas e projetos do território, tendo a responsabilidade de elaborar o Plano Territorial de

Desenvolvimento Sustentável. O CODETER é composto por representantes da sociedade civil – ao menos metade dos membros do colegiado – e por órgãos públicos (municipais, estadual e federal) (BAHIA, s.d.).

Verifica-se, portanto, que tanto o programa Territórios da Cidadania como o Territórios de Identidade tiveram o PRONAT como seu principal indutor e, por esta razão, são bastante similares. Para Rios (2018), existe uma "fidelidade e quase total exatidão entre os conceitos dos programas federal e baiano" (RIOS, 2018, p. 227). Efetivamente, os oito Territórios da Cidadania[2] do estado da Bahia (Baixo Sul, Chapada Diamantina, Irecê, Litoral Sul, Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Sisal e Velho Chico) são também Territórios de Identidade. Ou seja, estes territórios são formados pela mesma composição de municípios[3] e são geridos pelo mesmo CODETER.

Os TC da Bahia contemplam 148 dos 417 municípios do estado, abrangendo uma população de 3.743.195 habitantes, dos quais 42% estão no meio rural. Juntos os oito territórios contêm mais de 250 mil estabelecimentos da agricultura familiar (42% dos estabelecimentos do estado), representando em média 80% dos estabelecimentos agropecuários em cada TC (IBGE, 2019).

Além dos órgãos de gestão participativa mencionados acima, a Bahia possui também outros instrumentos para assegurar um maior diálogo entre o Estado e sociedade civil e para facilitar a operacionalização das ações. Convém destacar aqui: os agentes de desenvolvimento territorial e coordenadores de articulação territorial, integrados à Secretaria de Planejamento da Bahia (SEPLAN); o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) referenciado nos TI; o Conselho de

[2] O TC Itaparica não foi considerado neste estudo, pois parte de seu território está fora do estado da Bahia (sendo compartilhado com o estado de Pernambuco).

[3] A única diferença na composição dos TI e PTC ocorreu no ano de 2016 (ano em que o PTC já não funcionava mais), quando o município de Ibirapitanga, que não fazia parte do TC Baixo Sul, ingressou na composição deste território no plano plurianual 2016-2019.

Acompanhamento do PPA-P (CAPPA); os Diálogos Territoriais; e os Consórcios Públicos (BAHIA, s.d.).

A Bahia conta ainda com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), que tem por objetivo promover o desenvolvimento regional e combater a pobreza nas comunidades rurais por meio da inclusão socioprodutiva e do fortalecimento da agricultura familiar. Suas ações se apoiam na economia solidária, comercialização, territorialização, segurança hídrica, convivência com a seca e gerenciamento sustentável do meio ambiente (CAR, s.d.). Para a realização destas ações, a CAR firma contratos com organizações financeiras internacionais (como Banco Mundial e BID), além de parcerias e convênios com o Governo Federal e secretarias estaduais. Vale destacar que a CAR muitas vezes também está representada no CODETER dos TI.

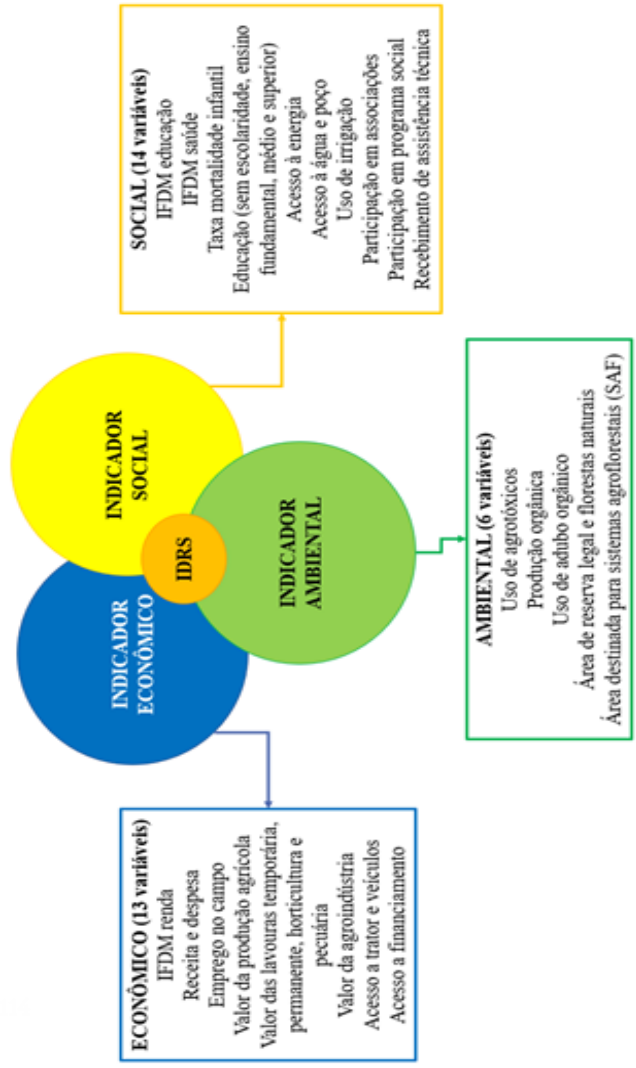
Metodologia

Primeiramente, para elaborar o Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável, uma base de dados foi construída. Ao todo, esta última possui 939 observações - que correspondem aos municípios dos TC da Bahia (148) e dos TC do Nordeste (791) - e 33 variáveis divididas em 3 indicadores ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL, conforme ilustrado na Figura 1.

Os dados em sua maioria são referentes à agricultura familiar, os quais foram coletados pelo sistema SIDRA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos Censos Agropecuários de 2006 (IBGE, 2009) e 2017 (IBGE, 2019). Apenas quatro variáveis não estão relacionadas diretamente à agricultura familiar. Trata-se do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) Emprego & Renda, do IFDM Saúde, do IFDM Educação e da taxa de mortalidade infantil. Os IFDM foram coletados no Sistema FIRJAN (FIRJAN, s.d.) e são referentes aos anos de 2006 e 2015. A taxa de mortalidade infantil

foi coletada no site do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (PNUD BRASIL; IPEA; FJP, s.d.) e é referente aos anos de 2000 e 2015.

Figura 1. Estrutura da base de dados



Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro passo para construção do índice foi efetuar a normalização dos dados (tanto para 2006, como para 2017). Esta técnica tem o objetivo de transformar todas as variáveis na mesma ordem de grandeza, ou seja, em valor entre 0 e 1, permitindo assim a comparação entre os dados (visto que existem variáveis com valores em milhares e outras em percentual). A técnica escolhida para fazer esta normalização dos dados foi a de Min-Max, conforme a fórmula abaixo:

$$X_{normalizado} = \frac{X - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

Em seguida foi realizada uma ponderação dos dados para melhor quantificar o impacto da gestão territorial (novamente, para os dados de 2006 e 2017). Para essa ponderação, a técnica ABC foi utilizada, na qual classifica as variáveis em três grupos diferentes: A; B; e C. As variáveis do grupo A são multiplicadas por 1,3 (dando um peso de 30%), as variáveis do grupo B por 1,15 (peso de 15%) e as variáveis do grupo C não sofrem alteração. A recomendação é que 2/3 das variáveis sofram algum tipo de alteração, enquanto 1/3 permaneça igual.

A seleção das variáveis para compor cada grupo fundamentou-se no decreto de criação dos Territórios da Cidadania (com base nos objetivos do programa). Ressalta-se também que as variáveis genéricas, ou seja, aquelas não atreladas à agricultura familiar, e as relacionadas ao indicador ambiental foram classificadas no grupo C, visto que não são foco prioritário do PTC. A figura abaixo ilustra o resultado desta divisão das variáveis nos três grupos.

Figura 2. Estrutura conceitual da ponderação ABC

VARIÁVEIS GRUPO A (x 1,3)	VARIÁVEIS GRUPO B (x 1,15)	VARIÁVEIS GRUPO C (x 1)
Receitas	Trator	IFDM renda
Despesas	Veículo	IFDM saúde
Financiamento	Valor da prod. média	IFDM educação
Valor prod. horticultura	Valor da pecuária	Valor da lav. temporária
Valor da agroindústria	Emprego	Valor da lav. permanente
Tx mortalidade infantil	Irrigação	Área de reserva legal
Energia	Assistência técnica	Área de floresta natural
Água	Associado / cooperativa	Área de SAF
Poços /cisternas	Ensino superior	Não uso de agrotóxico
Programa social		Produção orgânica
Sem escola		Uso de adubo orgânico
Ensino fundamental		
Ensino médio		

Nº TOTAL DE VARIÁVEIS	Nº TOTAL DE VAR NO GRUPO A	Nº TOTAL DE VAR NO GRUPO B	Nº TOTAL DE VAR NO GRUPO C
33	13	9	11
100%	39,4%	27,3%	33,3%

Fonte: Elaborado pelos autores.

O passo seguinte foi a construção dos três indicadores: ECONÔMICO; SOCIAL e AMBIENTAL. Estes indicadores são formados pela média aritmética das variáveis (normalizadas e ponderadas pela classificação ABC) que compõem cada indicador, vide ilustração da Figura 1. Posteriormente, a média aritmética entre os três indicadores é utilizada para formar o Índice de Desenvolvimento Rural da agricultura familiar. O índice para cada TC é formado pela média aritmética dos valores obtidos nos "n" municípios que compõem cada território. O mesmo se aplica para elaborar o IDRS de cada estado.

Nosso objetivo é avaliar o impacto da gestão territorial. Para tanto, mobilizamos o conceito de evolução, ou seja, a diferença do

IDRS entre os períodos de 2017 e 2006. A escolha por comparar os TC da Bahia com os TC do Nordeste se justifica em razão da gestão territorial na Bahia, além de ter sido mantida, foi aprimorada por meio de sua política estadual Territórios de Identidade. No restante do Nordeste, a gestão territorial foi interrompida e/ou não institucionalizada. Ademais, pode-se constatar que, como esses territórios são todos classificados como da Cidadania, possuem características semelhantes e, por esta razão, a comparação direta entre os grupos é bastante pertinente.

Para calcular a evolução do IDRS, além da subtração entre os valores do IDRS de 2017 e 2006, mais uma ponderação dos dados foi realizada, mas agora utilizando a correlação. Essa ponderação tem o objetivo de evitar a superestimação dos valores, pois existem variáveis que são fortemente correlacionadas. O coeficiente de ponderação foi calculado utilizando a seguinte fórmula:

$$\text{Coef. ponderação} = 1 - 0{,}5 * \text{corr} \qquad (1)$$

onde corr representa a maior correlação significativa (p-valor < 0,01) da variável. A correlação foi calculada utilizando o teste de Spearman no programa Statistical Analysis System (SAS).

Resultados e discussão

Os resultados na Tabela 1 mostram que a evolução do IDRS nos TC da Bahia foi de 0,101 entre os períodos de 2006 e 2017, enquanto a média do Nordeste (incluindo a Bahia) foi de 0,056. Analisando a evolução do índice por estado da região, verifica-se também que a Bahia e Paraíba são os únicos estados que tiveram a evolução do índice acima da média do NE (a evolução na Paraíba foi de 0,065). Porém o valor da Bahia é ainda 55% maior do que o alcançado pelos territórios paraibanos.

Tabela 1. Evolução do IDRS (com ponderação da correlação) nos TC da região Nordeste

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA (UF)	INDICADOR ECONÔMICO	INDICADOR SOCIAL	INDICADOR AMBIENTAL	EVOLUÇÃO IDRS
BAHIA	0,09	0,15	0,06	0,101
ALAGOAS	0,00	0,10	0,00	0,034
CEARÁ	0,02	0,10	0,03	0,048
MARANHÃO	0,02	0,07	-0,02	0,024
PARAÍBA	0,03	0,12	0,04	0,065
PERNAMBUCO	0,00	0,12	0,04	0,054
PIAUÍ	0,02	0,12	0,03	0,055
RIO GRANDE DO NORTE	0,03	0,10	0,05	0,056
SERGIPE	0,03	0,07	-0,01	0,031
MÉDIA NE	0,03	0,11	0,03	0,056

Fonte: Elaborado pelos autores.

A evolução na Bahia também é pelo menos duas vezes maior que grande parte dos estados da região. Observa-se ainda que os TC baianos tiveram uma evolução significativamente superior em todos os três indicadores que compõem o IDRS, principalmente naquele econômico, obtendo um resultado três vezes maior do que os demais estados da região.

Além da Bahia e Paraíba, na metade superior da evolução do IDRS estão os estados do Rio Grande do Norte (0,056), seguido por Piauí (0,055) e Pernambuco (0,054). Entre os estados que tiveram o pior desempenho estão Maranhão (0,024), seguido por Sergipe (0,031), Alagoas (0,034) e Ceará (0,048). Maranhão e Sergipe são também os

estados que tiveram o pior resultado nos indicadores social e ambiental, tendo regredido neste último. O estado do Alagoas foi o que teve o pior resultado no indicador social.

Também avaliamos a evolução do índice para os TC da Bahia individualmente. Primeiramente, podemos evidenciar no Gráfico 1 que todos os territórios baianos tiveram uma evolução superior em relação à região Nordeste. Esta última, sem o estado da Bahia, alcançou uma evolução média no IDRS de 0,047, abaixo da média e mediana do conjunto dos dados (0,056 e 0,054 respectivamente), enquanto todos os TC baianos tiveram uma evolução acima de 0,07. Ou seja, pode-se afirmar que os números do estado da Bahia foram o que elevou a média nordestina.

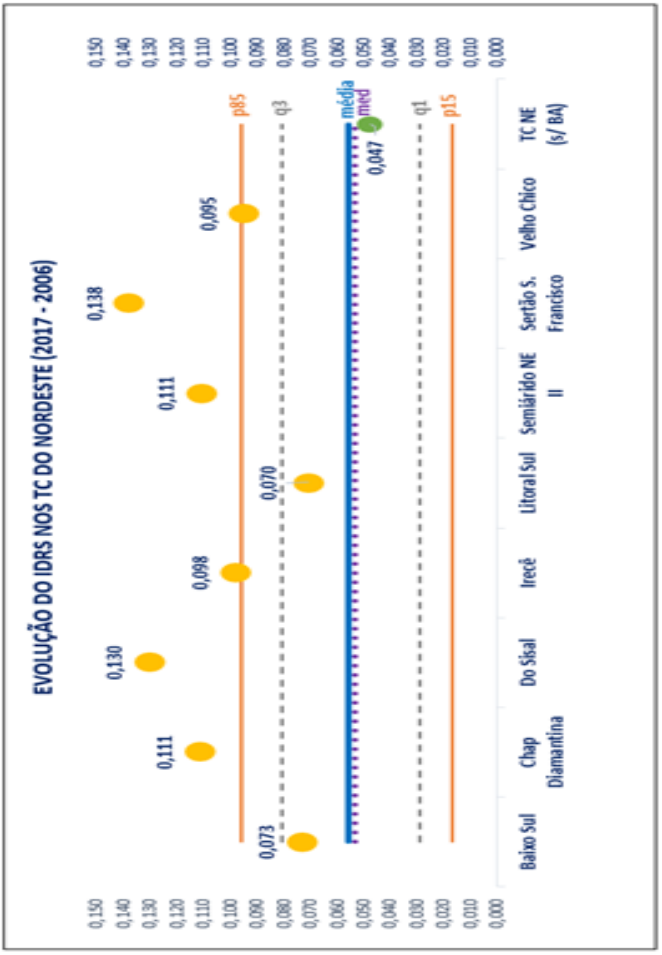
Os territórios da Bahia que alcançaram o melhor desempenho foram o Sertão do São Francisco (0,138), seguido por Sisal (0,130), Semiárido NE II e Chapada Diamantina (ambos com 0,111), Irecê (0,098) e Velho Chico (0,095). Estes territórios estão acima do percentil 85%, ou seja, estão entre os 15% que tiveram o melhor resultado. Os TC Baixo Sul e Litoral Sul foram aqueles que apresentaram o pior desempenho entre os territórios baianos (ambos com 0,07), mas ainda atingindo uma evolução no índice cerca de 50% acima da média do Nordeste.

Para avaliar se a evolução do IDRS é também diferente do ponto de vista estatístico entre Bahia e Nordeste, os testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis da estatística robusta foram realizados no programa SAS. Os resultados evidenciam que existe uma diferença significativa da evolução do índice entre os dois grupos (p-valor < 0,01), tendo a Bahia conquistado o melhor desempenho, conforme ilustrado na Figura 3.

Podemos atestar, portanto, que os territórios da Bahia alcançaram uma evolução maior no Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável da agricultura familiar em comparação com os demais territórios da região Nordeste. Este resultado sugere que a gestão territorial na Bahia tem promovido um efeito positivo para a agricultura familiar do estado. Ressalta-se, porém, que este estudo é inicial,

sendo necessário ainda uma investigação mais aprofundada sobre a evolução dos indicadores na região, assim como sobre o desenho institucional da política baiana.

Gráfico 1. Evolução do IDRS para os TC da Bahia e Nordeste



*p85 se refere ao percentil 85%; p15 ao percentil 15%; q3 ao terceiro quartil da amostra (3/4); q1 ao primeiro quartil da amostra (1/4); e med à mediana.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 3. Resultado dos testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis para comparação do IDRS entre Bahia (BA) e Nordeste (NE)

Fonte: Elaborado pelos autores com base no output do SAS.

De todo modo, uma possível explicação para este resultado é que a Bahia foi o estado que melhor institucionalizou a gestão territorial (FAVARETO; LOTTA, 2017), incorporando inovações importantes em sua política de desenvolvimento. No âmbito da execução de investimentos, por exemplo, o estado formalizou a formação dos Consórcios Públicos em 2009 e, com tais dispositivos, os territórios conquistaram maior autonomia para realizar os investimentos nos projetos priorizados pelos CODETER. Os territórios baianos contam também com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, a qual existe desde a década de 1990, mas, em função da territorialização do planejamento, passou a fazer parte dos Colegiados Territoriais.

Ademais, o estado possui a sua estrutura de gestão baseada nos Territórios de Identidade. Com efeito, a confecção do Plano Plurianual do Estado referenciado nos TI, a integração das diferentes secretarias de estado no oferecimento e execução das políticas públicas, e o apoio de agentes e coordenadores de desenvolvimento territorial, com a participação da sociedade civil, fortaleceram a governança dos territórios da Bahia.

Assim, pode-se argumentar que a aprendizagem conquistada ao longo do tempo nos TI possibilitou a criação de ambientes inovadores, contribuindo para a ampliação da coesão social e superação dos desafios institucionais do processo de desenvolvimento do território (DALLABRIDA, 2020). Da mesma forma, pode-se constatar que propostas inovadoras para os territórios foram oportunizadas a partir da melhor institucionalização da governança territorial (CAZELLA et al., 2020), formada por diferentes atores, entre os quais órgãos públicos, empresas, organizações internacionais, associações, cooperativas e ONGs.

Por outro lado, destaca-se também que alguns estados da região Nordeste continuaram com os recortes territoriais para administrar e planejar as ações do governo. No entanto, estas administrações estaduais não conseguiram institucionalizar a gestão territorial como

o estado da Bahia. Dentre esses estados, o Piauí se destaca, pois formalizou o planejamento territorial por meio do estabelecimento de onze Territórios de Desenvolvimento a partir da Lei Complementar nº 87 de 22/08/2007. Segundo a Lei

> os Territórios de Desenvolvimento Sustentável constituem as unidades de planejamento da ação governamental, visando a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense, através da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento (PIAUÍ, 2007, Art. 1º, § 2º).

Entretanto, como afirma Favareto e Lotta (2017), o caso piauiense é pouco avaliado pela literatura brasileira e ainda não há evidências suficientes sobre o desempenho do programa. De toda maneira, os autores destacam algumas ações que o governo estadual vem realizando nos últimos anos que podem potencializar o desenvolvimento desses territórios, como a parceria com as Nações Unidas, por meio do Programa de Desenvolvimento-PNUD (visando o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030), e as negociações com empresas privadas para financiar projetos inovadores utilizando recursos do Fundo Social do BNDES.

É importante mencionar, porém, que os resultados apresentados aqui nesse estudo são referenciados até 2017, ano em que se produziu os dados mais atualizados sobre a agricultura familiar no Brasil. Portanto, pode-se inferir que os avanços da política piauiense não puderam ainda ser captados pelo IDRS.

O estado do Sergipe também institucionalizou oito Territórios de Planejamento por meio do Decreto Estadual nº 24.338, de 20 de abril de 2007. Mas, apenas dois territórios (Alto Sertão e Baixo São Francisco) coincidem em termos de agrupamento de municípios com os Territórios da Cidadania (SANTOS & SILVA, 2016). Delgado & Grisa (2014) afirmam que esta diferença na composição dos territórios causou muita confusão entre os atores locais e sobreposições de

institucionalidades distintas, dificultando diálogos e realização de ações em conjunto.

Ademais, a existência de estudos sobre o desempenho da gestão territorial em Sergipe é praticamente nula[4] e no site do Governo do Estado também não há informações sobre os Territórios de Planejamento, o que dificulta avaliar a performance do programa. Os Planos Plurianuais (PPA) do estado mencionam que o planejamento territorial orienta a implementação das políticas públicas. Porém, com base nas informações disponíveis, tudo indica que a execução e gestão das ações públicas não ocorrem na prática a nível do território. Um exemplo é a informação divulgada no dia 17 de fevereiro de 2021 no site[5] do governo estadual, segundo a qual a Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (Seduc) readequou a sua administração de acordo com os Territórios de Planejamento. Tal anúncio revela que, antes dessa data, a secretaria não utilizava o ordenamento territorial para orientar a aplicação de suas políticas.

O Rio Grande do Norte (RN) também possui iniciativas de territorialização das ações. O estado firmou uma parceria com o Banco Mundial em 2013, estabelecendo o Projeto "RN Sustentável". O projeto é coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças e é executado a partir da concepção do desenvolvimento regional, tendo por referência os dez Territórios Rurais do PRONAT, dos quais seis também são Territórios da Cidadania. Dentre os objetivos do projeto está o aumento da segurança alimentar, o acesso à infraestrutura produtiva e o acesso a mercados para a agricultura familiar (RIO GRANDE DO NORTE, s.d.).

[4] Uma busca pelo indexador SciELO por meio das palavras-chave Territórios de Planejamento Sergipe, Territórios de Desenvolvimento Sergipe, Territórios de Identidade Sergipe, Territórios da Cidadania Sergipe não resultaram em nenhuma avaliação direta dos territórios sergipanos. Apenas o artigo de Delgado & Grisa (2014) apresentam algumas considerações gerais sobre a política.

[5] Disponível em: <https://www.se.gov.br/noticias/educacao_cultura_esportes/governo_de_sergipe_adequa_diretorias_regionais_de_educacao_aos_territorios_de_planejamento>. Acesso em 03/02/2022.

Todavia, essa iniciativa não gerou uma institucionalização, por meio de Lei ou Decreto, do planejamento territorial do RN. Esta fragilidade institucional dificulta a integração das ações das diferentes secretarias de estado e de diferentes instrumentos de gestão do território. Ou seja, o estado possui um programa que direciona investimentos a nível do território, mas a governança em torno do projeto continua sem conexão entre as diferentes institucionalidades e sem a participação da sociedade civil.

Para os outros estados do Nordeste, não foram identificadas iniciativas formalizadas de territorialização do planejamento das ações do governo, como ocorreu nos programas e políticas territoriais federais implementados. Assim, conclui-se que, apesar de outros estados da região nordestina terem implementado iniciativas territoriais, nenhum conseguiu instituir uma governança estruturada a nível do território como o estado da Bahia.

Considerações finais

A Bahia é o estado do Nordeste que melhor conseguiu institucionalizar sua política territorial. Desde a criação dos Territórios de Identidade, o governo estadual tem implementando inovações importantes, como a autonomia dos territórios para realizar investimentos (por meio dos consórcios públicos) e a participação ativa da sociedade civil (por meio dos CODETER, Diálogos Territoriais e PPA-P), que aprimoraram a gestão territorial no estado.

Um possível resultado desta inovação se reflete na evolução significativamente superior do Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável da agricultura familiar, entre o período de 2006-2017, nos Territórios da Cidadania da Bahia em comparação com o Nordeste. Vale lembrar que outros estados da região, como Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, também mantiveram o planejamento territorial. Mas diferentemente do estado da Bahia, estes estados não

conseguiram ainda estruturar de forma eficaz a sua governança a nível do território.

Com efeito, os oito Territórios da Cidadania do estado da Bahia obtiveram um crescimento no IDRS maior que todos os demais estados nordestinos. Sugere-se, portanto, que o enfoque territorial na Bahia produz efeitos positivos, promovendo uma melhora no bem-estar social para a agricultura familiar do estado. Assim, os dados obtidos mostram uma importante indicação para estudos futuros, visando um maior aprofundamento na análise dos indicadores e da política baiana.

Seja como for, nossa pesquisa permite reforçar a visão segundo a qual o enfoque territorial se mostra como uma estratégia relevante de inclusão das áreas rurais no desenvolvimento do país. A partir desta interpretação, a elaboração de uma nova geração de políticas públicas territoriais de desenvolvimento rural deveria ser efetivamente incluída na agenda de discussão para o planejamento do futuro do Brasil, utilizando particularmente o caso da Bahia como referência.

Referências

ANDRADE, P. G.; STRAUCH, J. C. M.; FERREIRA, G. Avaliação dos critérios de elegibilidade do programa territórios da cidadania. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 54, n. 4, p. 599–614, 2016.

BAHIA. A política territorial e a participação social. Salvador: Governo do Estado da Bahia, , [s.d.]. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/file/politica-territorial/publicacoes_territoriais/historico_da_politica_territorial_da_bahia_v2.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2020.

BAHIA. LEI No 13.214 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014. . 2014.

BAHIA. Decreto no 12.354 de 25 de agosto de 2010. . 2010.

BEDUSCHI, L. C. F.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. Nova Economia - Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, v. 14, n. 3, p. 35–70, 2004.

BRASIL. DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008: INSTITUI O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. . 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm>. Acesso em 05 jan. 2020.

CAR - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL. A CAR: Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, , [s.d.]. Disponível em: <http://www.car.ba.gov.br/node/234>. Acesso em 25 jan. 2022.

CAZELLA, A. A., MEDEIROS, M., DESCONSI, C., SCHNEIDER, S., & GUIMARÃES NUNES DE PAULA, L. O Enfoque Da Cesta De Bens E Serviços Territoriais: Seus Fundamentos Teóricos E Aplicação No Brasil. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.16, n. 3, p.193–206, 2020.

DALLABRIDA, V. R. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: Estrutura, Processo, Forma e Função na Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 16, n. 2, p. 63–78, 2020.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural - Mudança institucional ou "inovação por adição"? Estudos Avançados, v. 24, n. 68, p. 299–319, 2010.

_____. Paradigmas Do Desenvolvimento Rural Em Questão - Do Agrário Ao Territorial. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2006.

FAVARETO, A; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p. 11–38, 2017.

FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro). IFDM | Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: IFDM – Anos Anteriores

(Nova Série Histórica), , [s.d.]. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FORNAZIER, A.; PERAFÁN, M. E. V. Os arranjos das Políticas Territoriais no Estado da Bahia. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, n. 5, p. 17–30, 2018.

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE - Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar - MDA/PRONAF (Lei nº 11.326 de 24/07/2006). Rio de Janeiro: IBGE – Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, 2009. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/dados-sobre-agricultura-familiar-mda-pronaf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PIAUÍ. Lei Complementar No 87 de 22/08/2007. . 2007.

PNUD BRASIL; IPEA; FJP. Atlas Brasil: Consulta, , [s.d.]. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>. Acesso em: 13 mar. 2021.

RIOS, S. O. Desafios À Categoria "Território De Identidade": Uma Análise Da Proposta De Desenvolvimento Instituída Pela Lei Baiana No 13.214/2014. Revista Da AJURIS, v. 45, n. 145, p. 223–250, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Sobre o Projeto RN Sustentável. SEPLAN - Secretaria de Estado Do Planejamento e Das Finanças, , [s.d.]. Disponível em: <http://www.governocidadao.rn.gov.br/?pg=sobre_o_projeto> Acesso em: 02 fev. 2002.

ROSA, F. A.; FERREIRA, D. A. DE O. O Programa Territórios Da Cidadania: Ações e Participação Social no Pontal do Paranapanema-Sp. GEOGRAFIA, v. 43, n. 1, Especial- VI Encontro REA, p. 185–203, 2018.

SANTOS, A. V., & DA SILVA, M. A. S. Avaliação de Características Habitacionais de Domicílios Rurais em Recortes Territoriais Sergipanos. Revista de Economia e Sociologia Rural, 54(1), 109–130, 2016.

SCHNEIDER, S. A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural e suas Articulações Externas. Sociologias, n. 11, p. 88–125, 2004.

VEIGA, J. E. DA. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. Estudos Avançados, v. 15, n. 43, p. 101–119, 2001.

ZIMMERMANN, S. A. et al. Desenvolvimento Territorial e Políticas de Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Campo - Território: revista de Geografia Agrária, v. 9, n. 17, p. 540–573, 2014.

La cooperación técnica internacional como herramienta estratégica de la gestión hídrica en el semiárido:

el caso del proyecto IICA-EMBASA-ABC sobre universalización del acceso al agua y saneamiento

Camila Abbondanzieri

Introducción

Las especificidades geográficas y las cuestiones locales del desarrollo están asociadas de manera inescindibles a la particularidad local de cada unidad territorial y, en dicho escenario, cobra relevancia el conocimiento de las alternativas y potencialidades que el saber técnico ofrece para construir vinculaciones sostenibles y asertivas con los desafíos del ambiente. En el caso del Estado de Bahía,

en particular, sobresalen ciertos rasgos geográficos que repercuten y determinan el tipo de problemáticas locales que se materializan a lo largo de su territorio. En ese sentido, la presencia de espacio geográfico del semiárido representa un aspecto insoslayable que debe ser considerado en profundidad para advertir los alcances, limitaciones, oportunidades y desafíos que el entorno local propone para la resolución de problemáticas específicas que atingen directamente a las poblaciones locales.

Si bien la vinculación de los actores subnacionales con las cuestiones de desarrollo local representa una línea de investigación que fue ampliamente explorada por distintas disciplinas de las Ciencias Sociales y de las Relaciones Internacionales en particular, los casos de estudio no se agotan y, por el contrario, se actualizan constantemente debido al dinamismo que dichos actores detentan en el sistema internacional y por la perpetuación de problemáticas que se localizan en los entornos territoriales. Por tal motivo, en lo concerniente a los estudios de la cooperación internacional, siempre resulta fundamental, en términos teóricos y prácticos, abordar iniciativas concretas para ampliar y profundizar el conocimiento de la implementación de los distintos proyectos. En específico, los aportes generados desde las Relaciones Internacionales coadyuvan a sistematizar los factores domésticos e internacionales que repercuten en la elaboración, ejecución y evaluación de tales proyectos.

En base a estas consideraciones, el objetivo del presente capítulo consiste en indagar acerca de la cooperación técnica internacional entendida como una herramienta estratégica de la gestión hídrica en el espacio geográfico del semiárido a través de un caso de estudio particular que es el proyecto IICA-EMBASA-ABC sobre universalización en la provisión del acceso al agua y saneamiento en áreas prioritarias del Estado de Bahía. Para dar cuenta de ello, la estructura del capítulo está conformada de la siguiente manera: en primer lugar, se hará un sintético repaso teórico, conceptual e histórico sobre la cooperación técnica internacional incorporando consideraciones para su estudio en unidades subnacionales en Brasil; en segundo lugar,

se describirán los rasgos más salientes del Estado de Bahía en lo que respecta a la impronta de las condiciones geográficas locales en la institucionalización de su política internacional subnacional; posteriormente, se examinará en particular el Proyecto de Cooperación Técnica implementado por IICA-EMBASA-ABC, destacando fundamentalmente el rol de los actores participantes, su estructura y el enfoque orientado hacia la gestión hídrica; finalmente, se comparten unas breves reflexiones finales.

El capítulo fue elaborado desde una metodología de investigación cualitativa mediante las técnicas de revisión documental de fuentes primarias (el "Proyecto") y de fuentes secundarias de disciplinas de las Ciencias Sociales que aportaron al entendimiento de las condiciones geográficas del semiárido como componente fundamental de las cuestiones de desarrollo local del Estado de Bahía.

La cooperación técnica internacional como herramienta estratégica de los actores subnacionales: breves consideraciones para su estudio en Brasil

La cooperación internacional representa una práctica con una amplia y vasta trayectoria en las Relaciones Internacionales que, a lo largo de las décadas, se materializó en distintas modalidades, persiguió diversos propósitos y asumió variadas características en función de condicionantes propios de la coyuntura doméstica de cada actor internacional y externos proporcionados por el sistema internacional. Entre los diversos esquemas que puede adoptar la cooperación internacional, la cooperación técnica constituye un formato sumamente relevante al que distintos actores internacionales han acudido para obtener recursos, experiencias e incentivos que les permitieran alcanzar sus objetivos políticos, económicos y sociales.

Sintéticamente, puede definirse a la cooperación técnica internacional como aquella "centrada en la transferencia de conocimientos

y habilidades técnicas y de gestión, con el fin de fortalecer las capacidades de personas, instituciones públicas y organizaciones sociales para promover su propio desarrollo." (SEGIB, 2014, cit. en. Ramos y Jung, 2020, p.400) La cooperación técnica internacional puede ser materializada a partir de múltiples y variadas iniciativas que suelen involucrar experiencias de asistencia técnica, asesorías ad hoc, ciclos de capacitaciones y formación de personal, becas, apoyo en el diseño de políticas de gestión, procesos de intercambio de conocimiento, etc. (Ramos y Jung, 2020, p.401)

Asimismo, la cooperación técnica internacional puede adoptar distintas modalidades en función de los variados criterios que se utilizan usualmente para clasificar a la cooperación internacional en términos generales. Es decir, de acuerdo con la cantidad de actores participantes, la cooperación técnica puede ser bilateral, triangular o multilateral. A su vez, dichos actores pueden ser tanto públicos (Estados en sus distintos niveles de gobierno), como privados (ONGs, empresas transnacionales), o instituciones internacionales (organismos internacionales regionales o globales, etc.). Por otra parte, en función del patrón de relacionamiento establecido entre los actores y de los ejes que rigen a cada iniciativa en específico, pueden generarse vinculaciones de tipo verticalista (replicando la tipología de cooperación asistencialista Norte-Sur), o bien, puede promoverse un relacionamiento de corte horizontal asociado a las experiencias de cooperación Sur-Sur. (Orellana, 2012)

En el ámbito público, la cooperación técnica internacional representa una modalidad que históricamente han implementado los actores de gestión política tanto de los niveles nacionales como subnacionales. Particularmente desde la década del ochenta, estos últimos han desplegado una intensa actividad internacional a fin de diagramar soluciones para hacer frente a problemáticas locales mediante el aprovechamiento de oportunidades detectadas en el escenario internacional. En efecto, dichos actores (que, por definición, involucran a un conjunto variado de casos como regiones, provincias, ciudades, municipios y, en definitiva, a todos aquellos

entes administrativos descentralizados) comenzaron a participar de manera activa en las dinámicas internacionales y fueron implementando distintas estrategias destinadas hacia el cumplimiento de sus objetivos locales y hacia el logro de un mayor nivel de incidencia en el establecimiento de las agendas globales que fueran acordes a las propias necesidades y demandas. (Fernandez Losada y Romero, 2016) Finalmente, es importante subrayar que los alcances y limitaciones de las iniciativas de cooperación técnica internacional impulsados por tales actores depende, en gran medida de la institucionalización que las acciones internacionales adquieren en su propia estructura administrativa. En efecto, se señala que los actores subnacionales se relacionan con las dinámicas internacionales a partir de la formulación de su política internacional subnacional que solamente puede adquirir consistencia, sistematicidad y coherencia en el tiempo mediante el establecimiento de instituciones, pautas de acción definidas y recursos humanos debidamente financiadas. (Calvento, 2016; Chiminelli, s/f)

Resulta significativo remarcar que la participación de los actores subnacionales en iniciativas de cooperación técnica internacional adquiere matices particulares que la diferencian de las acciones ejecutadas por los agentes del nivel nacional. En efecto, los actores subnacionales se distinguen de los actores nacionales por mantener una vinculación directa e inmediata con los asuntos locales presentes en el territorio (Ojeda Medina, 2020). Por ese motivo, su participación en la cooperación técnica internacional provee una mayor cercanía hacia las problemáticas concretas de cada ámbito territorial. Específicamente en el área de la provisión de los servicios públicos, se señala que los actores subnacionales se conectan sin intermediaciones con las dificultades y necesidades que se materializan en cada ámbito local y, en dicho sentido, su participación en la cooperación técnica internacional agrega un valor diferencial a la formulación de estrategias destinadas a la resolución de problemas locales. (Calvento, 2016)

De todas maneras, a pesar de las distintas variaciones que pueden identificarse en los diversos casos de cooperación técnica entre actores del sistema internacional, operativamente se destacan dos rasgos comunes que caracterizan de forma puntual a esta modalidad. En primer lugar, la insoslayable preeminencia del intercambio de aprendizajes, información y know-how como contenido sustancial de la cooperación técnica. Es decir, independientemente de los lineamientos que orienten a cada experiencia de este tipo, la dinámica de intercambio de conocimiento constituye el eje transversal que fundamenta el propósito mismo de esta clase de cooperación. En segundo lugar, se subraya que la cooperación técnica no reemplaza, sino que debe ser complementada con la transferencia de recursos financieros que contribuyan a apuntalar las transformaciones a las que se apunta por medio de este tipo de esquemas.

En términos históricos, la cooperación técnica experimentó una trayectoria sumamente productiva como práctica de las Relaciones Internacionales. Tal es así que en la actualidad es reconocida como un componente imprescindible para la consecución de metas comunes de desarrollo en los ámbitos multilaterales como, por ejemplo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Ramos y Jung, 2020) En efecto, la capacidad de aprendizaje, el eje en el fomento e intercambio del conocimiento y la experiencia técnica destinada a la resolución de problemas concretos que definen a esta modalidad de cooperación son ampliamente valorados como habilidades operativas en la formulación de políticas públicas orientadas hacia la promoción del desarrollo local. (Ramos y Jung, 2020)

Particularmente para América Latina, la cooperación técnica adquirió matices específicos y una impronta política esencial a partir de su reconocimiento como herramienta indispensable en el marco del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978[1]. (Hirst y Antonini, 2009)

[1] El Plan de Acción de Buenos Aires fue el resultado de la Conferencia Mundial sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) que se celebró en dicha ciudad en 1978. En tal encuentro, se delinearon las orientaciones principales de la cooperación técnica que se mantienen hasta la actualidad.

Dicho plan marcó un hito en los relacionamientos de los países del Sur al presentar un novedoso esquema institucional de cooperación que se diferenciara de las dinámicas verticalistas vigentes en el sistema internacional desde la década del cincuenta. (Zoccal Gomes y Esteves, 2018, p.134) A partir de este momento, comenzó a delinearse de manera progresiva una nueva narrativa de valorización de los recursos y habilidades domésticas como factores imprescindibles para apuntalar procesos de desarrollo local mediante la implementación de acciones de "difusión, transferencia o intercambio de conocimientos técnicos y de gestión" entre actores con capacidades técnicas similares. (Ramos y Jung, 2020, p.379-380)

En lo concerniente estrictamente a Brasil, cabe destacar que la cooperación técnica internacional históricamente asumió un papel fundamental como componente político, económico y operativo imprescindible de la política exterior y siempre ocupó un espacio importante en la diplomacia del país y, de manera más cercana en el tiempo, en la política internacional subnacional. (Hochstetler e Inoue, 2019, p.2; Cervo, 1994, p.42) A nivel nacional, las acciones de cooperación técnica internacional se encuentran a cargo de la Agencia Brasilera de Cooperación (ABC) que, desde su establecimiento en 1987 representa en órgano central de formulación de políticas en dicho ámbito de actuación. (Lopes, 2008, p.95) En términos generales, la cooperación técnica internacional impulsada por parte de la ABC involucró experiencias en la que el país se posicionó tanto como oferente y como receptor de las iniciativas. (Hochstetler e Inoue, 2019, p.8; Lopes, 2008) Además, en lo concerniente a las áreas mayormente promovidas por la agencia para motivar acciones de cooperación técnica, se destacan la agricultura y el desarrollo institucional (Hochstetler e Inoue, 2019). Finalmente, resulta importante resaltar que la consideración del estado brasilero hacia la cooperación técnica internacional puede definirse como amplia y global y las acciones impulsadas involucran a un variado conjunto de actores que incluye a agentes públicos, privados, subnacionales, ONG, organismos internacionales, etc. (Hochstetler e Inoue, 2019)

A nivel subnacional, las acciones de cooperación técnica internacional dependen del grado de institucionalización de la política internacional subnacional formulada por parte de cada actor en particular y, como consecuencia, es posible identificar variados perfiles y desempeños en la actividad internacional de cada estado subnacional (Costa Leite et al., 2014, p.52). Como aspecto a destacar, puede referirse que las acciones de cooperación técnica impulsadas por los actores subnacionales suelen estar predominantemente dirigidas hacia cuestiones de "baja política" en las que no se detecta una confrontación con los ejes de política exterior ofrecidos por el ámbito nacional. (Silva, 2018, p.11) En ese sentido, es posible identificar sinergias entre las dimensiones nacionales y subnacionales para el tratamiento de problemáticas concretas que se materialicen en el espacio local siempre y cuando éstas no involucren asuntos de seguridad o política económica.

El estado de Bahía en las relaciones internacionales: la impronta de las condiciones geográficas locales en la política internacional subnacional

Para los actores subnacionales, las condiciones geográficas sobre la que se encuentra asentada su unidad territorial representan factores sumamente relevantes para la determinación de sus políticas y relacionamientos internos y externos. Desde la perspectiva teórica de la geografía política, se advierte que el espacio físico constituye el medio en el que se materializan las relaciones de poder en un determinado territorio. (Talledos Sánchez, 2014, p.18). Por tal motivo, resulta imprescindible su consideración para profundizar el estudio de las estrategias y políticas de vinculación internacional que los distintos actores subnacionales promueven para el tratamiento de diversas problemáticas que se ubican en el ámbito local.

El Estado de Bahía no se encuentra exento de dichas consideraciones y, por el contrario, se señala que las condiciones geográficas asumen un rol fundamental en la diagramación de sus acciones de cooperación técnica internacional. En efecto, la extensión territorial, las circunstancias poblacionales y la presencia del espacio geográfico del semiárido representan características que adquieren una importancia sustantiva para esta región y que se trasladan a las vinculaciones establecidas con otros actores del sistema internacional.

En lo que respecta a su extensión, Bahía constituye el quinto estado más grande de Brasil ocupando una amplia porción de la región del nordeste. (Silva, 2018). Su población de más de 15 millones de personas es la cuarta más numerosa del país y cabe destacar que un tercio de ella habita en zonas rurales. (Silva, 2018; IICA et al, 2014). Otro rasgo a resaltar es que Bahía presenta la economía más dinámica del nordeste con una variada gama de actividades productivas vinculadas con el turismo, los servicios, el comercio y la industria (Silva, 2018).

Sin dudas, la presencia del semiárido es el condicionante geográfico más determinante que distingue a Bahía puesto que es el Estado con mayor extensión territorial en dicha zona (con un 66% de su territorio) y con la mayor cantidad de población radicada en dicha área. En efecto, el semiárido representa un espacio geográfico que se extiende por Brasil a lo largo de 982.563,3 km2 y que se caracteriza por la irregularidad de las precipitaciones, la aridez del clima, unos suelos relativamente pobres y, en definitiva, una situación de escasez hídrica constante. (Silva, 2006, cit. en Ribeiro y Oliveira, 2019, p.359) Asimismo, dicha área está atravesada por desigualdades económicas y sociales que se materializan en grandes índices de pobreza y en dificultades directas para apuntalar procesos de desarrollo territorial que beneficien a las comunidades locales. (Ribeiro y Oliveira, 2019, p.358)

En lo que respecta específicamente a los recursos hídricos, resulta importante señalar que las características aludidas que componen el espacio geográfico del semiárido provocan desafíos significativos

para el cumplimiento de la provisión universal de los servicios de agua y saneamiento. En efecto, a nivel estadual, se advierte que el 20% de la población no accede al agua corriente y casi la mitad de ella no cuenta con redes cloacales. Asimismo, cabe precisar que dicha situación se agrava en las zonas rurales. (IICA et al., 2014) La distribución deficitaria y desigual de los recursos hídricos (dependiente casi exclusivamente de las precipitaciones irregulares) genera situaciones de conflictos relacionadas con los usos del agua y, en tal sentido, la necesidad de la acción pública se vuelve urgente para solucionar problemáticas que conciernen directamente al desarrollo local de las comunidades implicadas (Ribeiro y Oliveira, 2019).

Los principales problemas identificados en el ámbito de la gestión hídrica en Bahía están relacionados con los escasos recursos locales (financieros y no financieros) que pueden ser destinados para promover inversión en infraestructura y en capacidades institucionales que permitan garantizar un servicio que provea una cobertura universal, sustentable, efectiva y eficiente. (IICA et al., 2014) Dicha situación problemática se conjuga con la ampliación de las competencias políticas del estado subnacional relativas a la provisión de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito local. De hecho, a partir de la promulgación de la ley federal 11.445 de 2007 sobre las directrices nacionales para el agua y el saneamiento y de la ley estadual 11.172 de Bahía sobre la política de saneamiento básico en el año 2008 (IICA et al., 2014, p.12), la gestión hídrica comenzó a ser abordada a partir de un nuevo paradigma en el que la universalización de dichos servicios se encontró en sintonía con las tendencias vigentes en los ámbitos multilaterales en favor de reconocer el acceso al agua y el saneamiento como derechos humanos[2], todo lo cual redundó en

[2] En julio de 2010, tras una vasta trayectoria de iniciativas y conferencias internacionales, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció el acceso al agua y el saneamiento como derechos humanos básicos mediante la aprobación de la Resolución 64/292. Se sostiene que "En base a una compleja situación problemática que durante décadas fue denunciada ante la escena internacional, fundamentalmente por parte de los países del Sur global, la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la

una mayor urgencia para el tratamiento de la materia en la práctica. (IICA et al., 2014)

La imbricación del incremento de las competencias locales con las escasas capacidades financieras y técnicas para hacer frente a problemáticas que requieren amplios desembolsos de fondos y habilidades operativas y de gestión inducen a los actores subnacionales a buscar oportunidades y alternativas en las prácticas de cooperación internacional. Particularmente, en el caso del Estado de Bahía y, específicamente en la ciudad de Salvador de Bahía, existe una amplia trayectoria en materia de relaciones internacionales y es posible identificar un importante bagaje de experiencias de cooperación descentralizada internacional que fomentan la exploración de esta clase de oportunidades. Al respecto, Silva (2018) añade que la modalidad de cooperación que involucra directamente a los actores subnacionales representa un instrumento de política pública imprescindible para la promoción del desarrollo local en términos integrales y sostenibles y, a los efectos del presente objeto de estudio, constituye una veta de investigación académica con múltiples potencialidades en la práctica.

El hecho de que Salvador de Bahía, la capital del Estado, haya desarrollado una extensa trayectoria de vinculaciones internacionales y que haya emprendido un proceso paulatino de conformación de una estructura institucional subnacional concreta y sólida para la conducción de sus relaciones internacionales, representan factores sumamente significativos que repercuten en las dinámicas de todo el territorio subnacional de Bahía a partir de la experiencia y visibilidad adquirida para generar lazos con diversos actores internacionales.

En efecto, históricamente la ciudad de Salvador de Bahía representó un polo dinámico de vinculaciones internacionales a raíz de su condición de primera capital del país y de su rica heterogeneidad

---

Resolución 64/292 (2010), comenzó a exhortar de manera explícita a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien la capacitación y transferencia de tecnología mediante la asistencia y cooperación internacional, sobre todo para los países en desarrollo" (Abbondanzieri, 2020, p.3).

social y cultural. (Meirelles Ribeiro, 2009, p.137) Posteriormente, y desde la década del treinta, fueron estableciéndose numerosos relacionamientos con múltiples actores internacionales en lo concerniente a la materia comercial y de negocios internacionales. A partir de los sesenta, comenzaron a multiplicarse las iniciativas de los hermanamientos con ciudades estadounidenses, materializando, de este modo, la ampliación y profundización de las prácticas internacionales subnacionales con repercusiones para todo el Estado de Bahía. (Silva, 2018; Meirelles Ribeiro, 2009).

En términos institucionales, el año 2005 marca un hito fundamental con la conformación de la Secretaria de Relaciones (SECRI) en la ciudad de Salvador de Bahía que tuvo el mérito de ser la primera de su tipo en la región del nordeste. Ésta se constituyó con el objetivo de imprimir una imagen positiva a la ciudad de Salvador de Bahía y, consecuentemente, lograr la captación de inversiones y recursos provenientes de la cooperación internacional para afrontar problemáticas locales (Silva, 2018; Meirelles Ribeiro, 2009, p.138). En el lapso de tiempo discurrido entre 2007 y 2014, la SECRI desarrolló un intenso perfil de internacionalización activa que incluyó acciones bilaterales, multilaterales y de cooperación Sur-Sur en las que se desempeñó tanto en los roles de receptor como de oferente (Silva, 2018). Cuantitativamente, dicho dinamismo se pone de manifiesto en la contabilización de 553 acciones internacionales impulsadas en el período aludido. (Amorim, 2019).

En otro orden de cuestiones, resulta importante resaltar la positiva asociación que existe en las interacciones generadas entre el nivel subnacional (que incluyen el entramado de actores públicos y privados del Estado de Bahía) con el nivel nacional centralizado en la ABC para el desarrollo de iniciativas conjuntas de cooperación internacional. Al respecto, Meirelles Ribeiro (2009, p.148) destaca que las relaciones entre ambos ámbitos son complementarias, convergentes y sinérgicas y que éstas se encuentran orientadas por los lineamientos de la política exterior federal brasileña. Por tal motivo, tanto en términos académicos como prácticos, es imprescindible el

estudio y la divulgación de casos que demuestren las potencialidades que ofrece el trabajo en conjunto implementado por parte de las esferas subnacionales, nacionales y de otros actores internacionales. Además, todo ello adquiere una mayor relevancia cuando se propicia la incorporación y activa participación de stakeholders involucrados en problemáticas básicas que afectan directamente a las comunidades locales.

El proyecto de cooperación técnica internacional IICA-EMBASA-ABC sobre universalización del acceso al agua y saneamiento en el estado de Bahía

En la presente sección se abordará descriptivamente al proyecto de cooperación técnica internacional denominado "Universalização e Aperfeiçoamento da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário em Áreas Prioritárias do Estado da Bahia no Brasil" (a partir de ahora, el "Proyecto") puesto que éste presenta un caso de estudio que ofrece importantes consideraciones acerca de la implementación de iniciativas conjuntas entre actores subnacionales, nacionales e internacionales para el tratamiento de problemáticas de desarrollo local con implicancias directas para las comunidades locales en el semiárido.

Como punto de partida, resulta importante señalar que la decisión de implementar un proyecto de cooperación técnica (y no otro esquema dentro del amplio espectro de iniciativas de la cooperación internacional) que permita hacer frente a los desafíos de la gestión hídrica en la región estudiada resulta sumamente importante debido a que ello denota la voluntad política de resolver las problemáticas locales desde un "paradigma de convivencia con el semiárido." (Assad et al., 2016, p.8). En efecto, desde dicho enfoque, por una parte, se promueve la superación de las medidas tendientes a "combatir la sequía" y, por otra, se adscribe a propuestas que se estructuren a

partir del reconocimiento de las capacidades y condiciones locales que puedan ser mejoradas a partir de experiencias de intercambio de conocimiento técnico que se caractericen por su aplicación concreta en el entorno territorial y por el arrojamiento de beneficios directos para las comunidades locales. (Assad et a., 2016, p.8).

Por lo tanto, se advierte que las acciones asociadas con el formato de la cooperación técnica internacional adquieren una importancia política fundamental en tanto éstas coadyuvan a los procesos de transformación local a partir de su abordaje territorial. Según se expresa en el "Proyecto":

> La cooperación técnica internacional permitirá aportar contribuciones especializadas en el sector del saneamiento, en base a experiencias nacionales e internacionales, que darán bases técnicas y conceptuales con respaldo científico para el desarrollo y aplicación de metodologías, estrategias e instrumentos que permitan alcanzar los objetivos del Proyecto de Cooperación Técnica. (IICA et al., 2014, p.5)

El "Proyecto" se originó a partir la identificación de importantes carencias y déficits en la capacidad tecnológica, de gestión institucional y de innovación de los actores dedicados a la provisión de los servicios de agua y saneamiento en áreas prioritarias del Estado de Bahía. (IICA et al., 2014) Dicho estado de situación indujo a complejizar el desafiante escenario de estrés hídrico que se presenta usualmente en la región del semiárido por las características geográficas aludidas en la sección previa. Por ello, en el año 2014, actores nacionales como la ABC, subnacionales como la Empresa Bahiana de Agua y Saneamiento (EMBASA) e internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) convergieron en la formulación de un proyecto de cooperación técnica internacional con el objetivo de abordar la problemática específica de la provisión de los servicios de agua y saneamiento que se materializa en el ámbito local (es decir, en zonas prioritarias del Estado de Bahía) y que incide directamente en la calidad de vida de las poblaciones locales.

En lo que respecta a los actores participantes, resulta importante señalar la positiva articulación lograda entre diversos niveles representados por la ABC, EMBASA e IICA. En efecto, el "Proyecto" da cuenta de las sinergias y complementariedades que pueden alcanzarse a partir de la asociación de actores con distintas trayectorias y con áreas de actuación específicas que, en la práctica, tienen como resultado una apropiada asignación de funciones y tareas y un acercamiento certero a la resolución de las problemáticas. En lo concerniente a la distribución de competencias, el "Proyecto" estipuló dos niveles diferenciados: uno deliberativo y otro operativo. En el primero participan los tres actores mediante la designación de representantes que conforman el Comité Deliberativo del proyecto[3]. Por otra parte, el nivel operativo dedicado a la coordinación y ejecución técnica del "Proyecto" está integrado por IICA y EMBASA. (IICA et al., 2014, p.17). En lo que respecta a estos dos últimos actores, se advierte que cada uno de ellos es convocado por su experiencia en la materia y por ser los agentes más pertinentes para la implementación concreta del "Proyecto".

De hecho, en el ámbito subnacional, EMBASA posee competencias territoriales directas en la gestión hídrica que involucra la provisión de los servicios de agua y saneamiento en el Estado de Bahía. Desde su instauración en 1971, EMBASA fue conformada como una sociedad de economía mixta y como persona jurídica del derecho privado y se señala que su accionista mayoritario es precisamente el Estado de Bahía. (Teixeira y Fonseca, 2015, p.170). De acuerdo con su Estatuto, el objetivo básico de EMBASA consiste en ejecutar la política de abastecimiento de agua potable y saneamiento a lo largo del Estado de Bahía y, en ese sentido, los asuntos técnicos vinculados a la resolución práctica de problemas adquieren una importancia trascendental (EMBASA y Gobierno del Estado de Bahía, p.3). En lo que concierne a las posibilidades de participar en iniciativas de

[3] En este esquema, resulta importante remarcar que la incorporación de ABC se fundamenta por su experticia y trayectoria en dinámicas de cooperación internacional.

cooperación internacional, en virtud del Artículo 4, párrafo 2, inciso II del Estatuto se habilita de manera explícita a EMBASA a celebrar convenios con organismos internacionales para el desarrollo conjunto de proyectos técnicos. (EMBASA y Gobierno del Estado de Bahía, 2018). En definitiva, se trata de un actor clave para la implementación del "Proyecto" por el área temática a la que se dedica y se advierte que se encuentra debidamente facultado para intervenir en iniciativas de cooperación técnica internacional.

Finalmente, el último actor implicado en el "Proyecto" es IICA[4], es decir, un organismo referente en la promoción de la cooperación técnica internacional con una amplia trayectoria de operaciones dedicadas a la gestión de los recursos hídricos tanto a nivel nacional con Brasil[5] como con en el subnacional, particularmente con el Estado de Bahía[6]. Las áreas principales abordadas por las iniciativas promocionadas por IICA son fortalecimiento institucional, mejoras en las capacidades de administración, desarrollo rural y gestión de recursos, entre otras (IICA et al., 2014). Particularmente, en el presente caso de estudio, el organismo aportó el componente internacional del "Proyecto" mediante la provisión de asesoría especializada que incluye acciones de consultoría, de capacitación técnica e intercambio de conocimiento orientado hacia el personal técnico-administrativo de EMBASA, de difusión de metodologías y procedimientos aplicados a la gestión institucional, etc. (IICA et al., 2014).

En principio, la estructura del "Proyecto" se planificó para ser cumplimentada en un plazo de ejecución de 48 meses. Por lo tanto, entre los años 2014 y 2018 se desarrolló la implantación del Proyecto Piloto de Mediano Plazo cuyo objetivo principal consistió en el

[4] Fue fundado en el año 1942 y es un organismo dentro del sistema interamericano con competencias en el área hemisférica.

[5] Entre ellos, se puede mencionar el "Proyecto Interaguas" con la Agencia Nacional de Aguas, la Secretaría de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano (IICA et al., 2014).

[6] Con el Estado de Bahía, IICA impulsó un proyecto en el que intervino el Instituto de Medio Ambiente y Recursos Hídricos del Estado de Bahía entre 2009 y 2013 para gestión sustentable de recursos y, entre 2010 y 2013, con la Compañía de Ingeniería ambiental de Bahía para universalizar acceso a agua y saneamiento (IICA et al., 2014).

mejoramiento de la capacidad técnica e institucional de EMBASA en lo relativo al proceso de universalización y perfeccionamiento en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en áreas prioritarias del Estado de Bahía. Adicionalmente, el proyecto piloto definió como objetivos complementarios la conformación de cuadros técnicos especializados y capacitados, la implementación de acciones de manutención del patrimonio operacional de EMBASA, mejoras en la gestión de infraestructura a partir de la incorporación de metodologías modernas; la promoción de estudios e informes de sostenibilidad ambiental, elaboración de marcos y directrices para el sector, etc. (IICA et. al, 2014).

De acuerdo con la matriz de ejecución del "Proyecto" y del marco lógico diagramado, por cada objetivo de desarrollo propuesto, fueron asociados sus correspondientes resultados esperables y acciones a implementar. En dicho esquema, las competencias, ámbitos de actuación y recursos a movilizar por parte de cada actor participante fueron debidamente determinadas. A su vez, se desprende que el enfoque que orienta el "Proyecto" está focalizado en la mejora de capacidades técnicas del actor más pertinente en la materia en el Estado de Bahía que es EMBASA, desde una perspectiva integral y alineada con los lineamientos de la política exterior federal de Brasil.

De acuerdo con el "Proyecto", el cumplimiento de los objetivos esgrimidos beneficia a un variado y amplio conjunto de actores: de manera directa, a los cuadros técnicos de EMBASA por la capacitación y apoyo recibido en sus habilidades de gestión y, de manera complementaria, a todas las comunidades del territorio subnacional del Estado de Bahía por las mejoras y ampliaciones en la cobertura de los servicios (IICA et al., 2014). Asimismo, se alude a todo el entramado público-privado de actores asociados a la provisión del servicio de agua y saneamiento, y, finalmente, a los entornos académicos y de investigación por la promoción de estudios e innovaciones para mejorar las condiciones de vida en el semiárido. (IICA et al., 2014)

El monitoreo y las evaluaciones de los resultados esperados en el marco del "Proyecto" dan cuenta de la efectividad y potencialidades

arrojadas por las acciones implementadas. En efecto, desde IICA (2020) se identificó que los mayores beneficios se materializaron en las regiones semiáridas del oeste del Estado de Bahía, pero también en la región metropolitana de la ciudad de Salvador. Por su parte, Rogério Cedraz, presidente de EMBASA, manifestó que el "Proyecto" promueve el despliegue de pautas de acción que pueden resultar sumamente relevantes para regiones con menor disponibilidad hídrica, como el semiárido, por su viabilidad económica y sostenibilidad ambiental (EMBASA, 2019).

En conclusión, los beneficios arrojados por el proyecto de cooperación técnica internacional abordado, enfocado en la mejora de las capacidades técnicas de actores relevantes y pertinentes para el tratamiento de una problemática de desarrollo local tan básica como la gestión hídrica del acceso al agua y el saneamiento, adquiere una importancia fundamental sobre todo para áreas geográficas que presentan las características del semiárido. El hecho de posicionarse como un caso de éxito a nivel subnacional que se conformó a partir de una adecuada articulación sinérgica con el nivel nacional (mediante la asertiva participación de la ABC) y con el internacional (a partir de la vinculación con un organismo con trayectoria sólida en la materia en cuestión), contribuye a nutrir la experiencia internacional del Estado de Bahía y ofrece un ejemplo paradigmático que puede ser tenido como referencia por otros actores subnacionales del país y la región.

Reflexiones finales

La presencia del semiárido constituye un rasgo geográfico, económico y social que debe ser considerado como componente esencial en las políticas públicas formuladas por los actores subnacionales puesto que ello da cuenta del reconocimiento de las condiciones territoriales presentes en el entorno local. Solamente a partir de un

conocimiento adecuado y certero de los caracteres desafiantes y de las oportunidades que proporciona dicho espacio, podrán implementarse medidas acordes con las demandas locales.

Como pudo abordarse con el caso particular del Estado de Bahía, la asunción de numerosos compromisos y competencias políticas en el ámbito local usualmente se conjunta con sendas limitaciones expresadas por parte de los actores subnacionales para hacerles frente, ya sea por carencia de recursos materiales o inmateriales. En esos contextos, la trayectoria de vinculación internacional propiciada por el Estado de Bahía durante décadas, constituye un activo sumamente importante para ampliar las posibilidades de resolución de las problemáticas locales a partir del estrechamiento de relacionamientos internacionales asertivos con actores que puedan ofrecer algún tipo de incentivo. En ese sentido, es factible y viable que la posibilidad de formular proyectos de cooperación técnica internacional sigua perpetuándose de cara al futuro.

Un aspecto muy interesante del caso de estudio que merece ser destacado, es el positivo trabajo conjunto logrado entre los distintos niveles de gobierno con el entorno internacional. De hecho, el "Proyecto" fomenta la articulación sinérgica de múltiples actores presentes en el entramado social, convocando y contemplando la participación de los públicos, privados y académicos. Este aspecto sugiere posibles líneas de investigación que pueden seguir explorándose desde las Ciencias Sociales.

Asimismo, resulta relevante remarcar que dentro de todas las modalidades que ofrece la cooperación internacional, aquella que se centra en los aspectos técnicos, en el intercambio de conocimientos, de metodologías y en fortalecimiento de procesos y capacidades de los actores implicados en dinámicas de desarrollo territorial son fundamentales porque apuntan al núcleo sustantivo en el que se generan las problemáticas locales. De todos modos, cabe precisar, retomando el repaso teórico de la cooperación técnica internacional de la primera sección, que ésta no sustituye, sino que debe ser complementada con una apropiada asignación de recursos para que las

transformaciones sociales que se persiguen puedan ser mantenidas a lo largo del tiempo. Por ello, se reitera la importancia que asume para los actores subnacionales la promoción de vinculaciones internacionales activas, de la formulación adecuada de políticas internacionales subnacionales que permitan reflejar las demandas locales que se manifiestan en sus gestiones hídricas.

Referências

Abbondanzieri, C. (2020). Reflexiones en torno al derecho humano al acceso al agua y al saneamiento en tiempos de pandemia: los aportes de las Epistemologías del Sur y de la teoría de la interseccionalidad a diez años de la Resolución 65/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, 2020.

Amorim, T. S. S. D. (2019). Paradiplomacia no Brasil: os casos do Estado da Bahia e do Município de Salvador e a política externa subnacional.

Assad, L. T., Aldeanueva, C. M., Curi, M., & Litre, G. (2016). Do combate à seca à convivência com o Semiárido–: Novos caminhos à procura da sustentabilidade. Cadernos de Linguagem e Sociedade, 7, 7-21.

Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina.

Cervo, A. L. (1994). Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, 37(1), 37-63.

Chiminelli, A. (s/f). Asumiendo la Cooperación Internacional: la CI como política pública.

Costa Leite, I., Suyama, B., Trajber Waisbich, L., Pomeroy, M., Constantine, J., Navas-Alemán, L., & Younis, M. (2014). Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate (No. IDS Evidence Report; 59).

EMBASA (2019). Cooperação internacional promove estudo para reuso de esgoto tratado pela Embasa. Publicado el 24 de octubre. Disponible en https://www.embasa.ba.gov.br/index.php/2435-cooperacao-internacional-promove-estudo-para-reuso-de-esgoto-tratado-pela-embasa

EMBASA y Gobierno del Estado de Bahía (2018). Estatuto social da EMBASA.

Fernández de Losada, A., & Romero, M. (2016). Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 7: Los gobiernos locales en la agenda internacional ¿actores o espectadores. AL-LAS. Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo, Uruguay.

Hirst, M., Antonini, B. (2009). Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo. Documento de Trabajo, Mimeo, UTDT: Buenos Aires.

Hochstetler, K., & Inoue, C. Y. A. (2019). South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. Revista Brasileira de Política Internacional, 62.

IICA (2020). Estudo revela potencial de reúso de esgoto tratado na BA. Publicado en Brasilia, 26 de noviembre. Disponible en https://www.iica.org.br/pt/prensa/noticias/estudo-revela-potencial-de-reuso-de-esgoto-tratado-na-ba

IICA, EMBASA y Brasil (2014), "Universalização e aperfeiçoamento da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em áreas prioritárias do Estado da Bahia", Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. y Governo da República Federativa do Brasil. Disponible en: https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/8312/4739-00.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acceso el 21 de octubre de 2021.

Lopes, L. L. A. (2008). A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador.

Meirelles Ribeiro, M. C. (2009). Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Edufba.

Ojeda Medina, T. (2020). El Rol Estratégico de los Gobiernos Locales y Regionales en la Implementación de la Agenda 2030: Experiencias desde la Cooperación Sur-Sur y Triangular

Orellana, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. En: Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR), Núm. 10

Ramos, M., Jung, T. (2020). La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina. En: SANAHUJA, J. (Ed.) La Agenda 2030 en Iberoamérica. Políticas de cooperación y "desarrollo en transición", Fundación Carolina, Madrid.

Ribeiro, C. S., & Oliveira, G. G. D. (2019). A questão hídrica no semiárido baiano: conflitos pelo uso da água e as tecnologias sociais de aproveitamento de água de chuva. Revista del CESLA. International Latin American Studies Review, (23), 355-381.

Silva, L. R. (2018). A cooperação internacional descentralizada no Brasil: o caso do estado da Bahia.

Talledos Sánchez, E. (2014). La geografía: um saber político. Espiral (Guadalajara), 20(61), 15-49.

Teixeira, A. A., da Cruz, J. A., & Fonseca, P. G. (2015). Administração Pública dos serviços de saneamento básico: uma análise da aplicabilidade da gestão estratégica com o uso do Balanced Scorecard–BSC na empresa baiana de águas e saneamento–EMBASA. REVISTA DE PSICOLOGIA, 9(25), 159-179.

Zoccal Gomes, G., & Esteves, P. (2018). The BRICS Effect: Impacts of South–South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation.

Poder hidrossocial e apropriação das águas pelo agronegócio numa fronteira agrícola do Cerrado

Andréa Leme da Silva, Ludivine Eloy e Osmar Coelho Filho

Introdução

O termo apropriação das águas (water grabbing em inglês) é definido como um "processo em que os atores poderosos assumem o controle ou realocam em benefício próprio os recursos hídricos utilizados pelas comunidades locais, ou que alimentam ecossistemas aquáticos nos quais seus meios de subsistência são baseados" (MEHTA et al. 2012: 197). O controle se expressa nos instrumentos de poder para decidir como a água será usada, por quem, quando, por quanto tempo e com quais objetivos - para controlar os benefícios e efeitos de uso (FRANCO et al., 2013).

Estudos sobre a apropriação de recursos naturais (água, terra, florestas) ganharam destaque a partir de 2008, com a crise financeira mundial e a busca por ativos físicos representada pelo mercado de terras (SAUER e BORRAS, 2016). Enquanto a temática da apropriação de terras (land grabbing) tem maior visibilidade acadêmica (BORRAS et al. 2012; FRANCO et al. 2013; FLEXOR e LEITE, 2017; CORREIA, 2019), as águas enquanto principal insumo para a produção agrícola tem sido largamente ignorada apesar da interconectividade entre ambas (MEHTA et al., 2012). Franco et al. (2013) observam que a apropriação de terras tem sido motivada pela apropriação de água, ou seja, o comércio agrícola global pode ser visto como uma transferência de água "virtual" sob a forma de mercadorias.

Em diversos países latino-americanos, a literatura tem chamado a atenção para as reformas neoliberais da governança hídrica, associadas ao boom da agroexportação na América Latina (VÉLEZ, 2012; BOELENS, HOOGESTEGER e BAUD, 2015; DAMONTE, 2019; LOPEZ et al. 2019). Por outro lado, o paradigma da descentralização e da participação social na governança hídrica ganhou ampla aceitação na década de 1990 na maioria dos países em desenvolvimento a partir da implementação de reformas hídricas que delegaram maior poder político aos níveis territoriais locais (CRAIG KAUFFMAN, 2016; BOELENS, PERREAULT e VOS, 2018). Segundo Franco et al. (2013), dois aspectos do modelo de Gestão Integrada de Recursos Hídricos são importantes para compreender a dinâmica de apropriação das águas: primeiro, a descentralização conforme as diretrizes legais dos marcos hídricos aliado ao grau de envolvimento (participação) permitido aos usuários de água na gestão hídrica e, segundo, o licenciamento de outorgas.

No caso brasileiro, a gestão hídrica evoluiu de uma forma fragmentada em função de cada setor (ex. energia, agricultura e saneamento) e foi centralizada nos governos federal e estadual, através de um modelo integrado, descentralizado e participativo de gestão (LEMOS et al., 2010; ABERS e JORGE, 2005; MIRANDA e REYNARD, 2020). As reformas hídricas pautadas na Política Nacional de

Recursos Hídricos (lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997[1]) estabeleceram que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada com a participação dos governos estaduais e municipais, usuários e comunidades, sendo a bacia hidrográfica a unidade espacial básica de planejamento e gestão (HUITEMA e MEIJERINK, 2017).

Embora tais reformas hídricas possam ter contribuído para democratizar a gestão hídrica, estas também podem estar contribuindo para a apropriação das águas (KOPPEN, 2007; MEHTA et al., 2012). A descentralização não resulta em eficiência ou participação quando maior poder é atribuído ao governo em relação aos representantes da sociedade, ou à falta de poder dos conselhos na prática para controlar as decisões. A eficiência da descentralização é prejudicada quando:

> [...] as instituições locais não têm capacidade técnica ou administrativa de deliberar ou executar efetivamente, ou quando os interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas. Por outro lado, a descentralização resulta em democratização quando existem mecanismos que garantam que as populações locais controlem as decisões e ações dos agentes decisórios descentralizados". (ABERS e JORGE, 2005, p.04)

No Cerrado, a expansão da agricultura irrigada por pivôs centrais para a produção de commodities constituiu uma tendência importante desde 2000, num contexto de maior risco climático e de

[1] A Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei no 9.433/1997), conhecida como "Lei das Águas" (BRASIL, 1997), direcionou o estado brasileiro para um novo modelo de gestão das águas, sob seis fundamentos gerais: (i) o domínio das águas; (ii) o valor econômico das águas; (iii) os usos prioritários; (iv) os usos múltiplos; (v) a unidade de gestão das águas; (vi) a gestão descentralizada. Definiu ainda que a unidade básica para gestão é a bacia hidrográfica, e adotou alguns instrumentos para aferição desses fundamentos, como (i) os planos de recursos hídricos; (ii) o enquadramento dos corpos d'água em classes (geralmente, mas não apenas, em critérios de qualidade da água); (iii) outorga pelo uso dos recursos hídricos; (iv) cobrança pelo uso dos recursos hídricos; (v) compensação aos municípios; e (vi) sistemas de informações dos recursos hídricos.

investimento em infraestrutura energética (HOSONO et al., 2016). No caso específico do estado da Bahia, a produção da soja concentra cerca de 87% da área irrigada por pivôs centrais do território do MATOPIBA (acrônimo de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia). No final da década de 1990, os estudos de Brannstrom (2004, 2005) já destacavam as fases iniciais da descentralização da água no início do boom da soja na Bahia, quando o estado começou a criar condições favoráveis para a apropriação das águas sob a influência de representantes agroindustriais.

A crescente visibilidade dos conflitos agrários e hídricos na região do MATOPIBA associa-se às novas fronteiras de expansão do agronegócio no Cerrado (ELOY et al., 2016). Em 2017, a área irrigada da Bahia cobriu aproximadamente 1,58 milhão de hectares, seguida por 171.552 ha de área equipada com 1.881 pivôs centrais (ANA, 2016). As contestações ocorridas em Correntina (Bahia) em 2017, conhecidas como "guerra da água"[2], são ilustrativas de uma nova face de conflitos socioambientais que envolvem a expansão da agropecuária na região (CPT, 2018; PORTO GONÇALVES, 2019). Além dos convencionais conflitos fundiários, há os "recentes e potencialmente explosivos" conflitos de acesso e uso da água, que permanecem relativamente invisíveis e têm mobilizado principalmente as comunidades tradicionais e rurais, as quais têm sido afetadas pela menor disponibilidade e/ou pior qualidade da água (FAVARETO, 2019).

Para a compreensão do processo de apropriação hídrica no oeste da Bahia, recorremos ao conceito de poder hidrossocial aplicado a agricultura industrial, definido como o acordo político entre as elites do agronegócio, alguns atores estaduais e as associações locais de usuários de água para criar condições do agronegócio consolidar e sustentar seu poder hidrossocial e ganhar acesso quase irrestrito às águas superficiais e subterrâneas. No vale do Ica (Peru), Damonte e colaboradores ilustram como a partir do desequilíbrio de poder, a elite do agronegócio se posicionou como o ator político e econômico

[2] Para detalhes deste conflito hídrico ver Bonfim (2019).

dominante na região (DAMONTE, 2015; DAMONTE E BOELENS, 2019). A situação em Correntina é semelhante a este e outros casos na América Latina, em que grandes empresas agroexportadoras ganham controle sobre os recursos hídricos em detrimento de atores politicamente menos poderosos, por meio do exercício de três dimensões de poder: capacidade econômica, conhecimento técnico e coerção.

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo aprofundar-se na compreensão dos mecanismos de apropriação das águas pelo agronegócio, a partir dos processos de descentralização e flexibilização das normas hídricas e ambientais no estado da Bahia, incluindo a compreensão dos mecanismos de participação dos atores através do plano de bacias e das decisões dos comitês de bacias, e do licenciamento através do sistema de outorgas realizado pela agência de bacia hidrográfica, bem como de suas consequências em termos dos conflitos socioambientais em territórios de povos indígenas, tradicionais e pequenos agricultores do oeste baiano.

Material e métodos

O recorte geográfico deste estudo inclui a bacia hidrográfica do Rio Corrente, um dos principais afluentes do Médio Rio São Francisco (curso médio), no extremo oeste do estado da Bahia. Essa bacia tem uma área de 34.875 km2, e abrange 13 municípios[3], com uma população total de 196.761 habitantes (INEMA, 2019). A bacia limita-se

[3] Os municípios incluem esta Região de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA) Jaborandi, S. Maria da Vitória, Correntina e Canapolis, que integram totalmente esse RPGA; Santana, Coribe, S. Félix do Coribe com mais de 60% do território nesta RPGA; Baianópolis, Serra do Ramalho, Cocos, São Desidério, Sitio do Mato e Bom Jesus da Lapa com menos de 40% do território nesta RPGA. Disponível em: http://inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/comites/cbh-corrente/. Acesso em 17 de junho de 2019.

ao Sul com a bacia do Rio Carinhanha (divisa com Minas Gerais), ao norte com a bacia do Rio Grande, a leste com o Rio São Francisco e a oeste com a Bacia do Rio Tocantins, sendo esse o limite da divisa do estado da Bahia com Goiás. As bacias que banham o território são formadas pelos rios Arrojado, Formoso, Corrente, Arrojadinho, Pratudão e Pratudinho, entre outros, na extremidade Sul da Bacia Sedimentar do Urucuia (CAMPOS e OLIVEIRA, 2007).

Existem duas estações climáticas bem definidas. A estação chuvosa de outubro a março e a estação seca de abril a setembro. A pluviosidade média varia entre 500 e 1200 mm por ano, mas as chuvas são muito irregulares, com médias que podem atingir entre 200 e 1000 mm por ano (ANA, 2013). As chuvas concentram-se nos 100 km próximos à fronteira com a Serra Geral de Goiás (GASPAR, 2006), onde a maioria das fazendas com pivôs estão localizadas.

Foram utilizados métodos mistos para analisar os mecanismos locais de apropriação das águas e suas consequências sobre as comunidades locais. Processamos dados secundários quantitativos sobre outorgas de água das superfícies irrigadas e obtivemos dados qualitativos por meio de observações de campo, entrevistas, e participação em reunião virtual do comitê de bacia do Rio Corrente. Foram analisados ainda os documentos produzidos pelo Consórcio Hydros-Engeplus que fazem parte da elaboração do plano de bacias, bem como dois pareceres técnicos referentes ao plano elaborados pela sociedade civil representada no comitê e pelo Coletivo Águas do Oeste.

Os dados de outorga[4] da bacia hidrográfica do rio Corrente foram obtidos a partir de ofício encaminhado ao Instituto Estadual do Meio

[4] As outorgas emitidas por meio de portarias do Inema agregam informações como: (a) Prazo máximo da autorização; (b) Identificação do outorgante (PF e PJ); (c) Endereço do outorgante; (d) Tipo de captação (superficial ou subterrânea); (e) Bacia hidrográfica correspondente; (f) Coordenada geográfica (longitude e latitude); (g) Vazão (m3/dia); (h) Quantidade de horas por dia (h/d); (i) Tipo de uso (abastecimento humano, abastecimento industrial ou dessedentação animal); (j) Localização do ponto da outorga (estabelecimento rural); (k) Município.

Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) e dados coletados no Diário Oficial da União. Segundo a nota técnica do INEMA, a finalidade de uso predominante na bacia é a irrigação. A nota traz ainda informações sobre os critérios e procedimentos de outorga do direito de uso dos recursos hídricos do Estado da Bahia, cujas análises são realizadas pelo Núcleo de Outorga, alocado na Diretoria de Regulação. As normas ambientais sobre a gestão das águas e informações sobre o licenciamento ambiental foram obtidas nas páginas dos governos federal e estadual, como a Agência Nacional de Águas (ANA), o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (INEMA) e o Sistema de Informação Ambiental e Recursos Hídricos do Estado da Bahia (SEIA). As atas de reunião do comitê de bacia do rio Corrente foram obtidas na página web do INEMA.

Resultados e Discussões

Agricultura irrigada na bacia do rio Corrente

Nos últimos 20 anos, a fronteira agrícola do oeste da Bahia expandiu-se nas terras altas planas de norte a sul (da cidade de Luís Eduardo Magalhães à cidade de Jaborandi) e de oeste a leste, ocupando as áreas produtivas de povos e comunidades tradicionais (Figura 1). Como as chuvas são mais altas no extremo oeste da Bahia e diminuem em direção ao leste, essa expansão depende da irrigação que permite aos agricultores produzir durante todo o ano. Na bacia do rio Corrente, a superfície agrícola foi quase multiplicada por 10 vezes durante as últimas três décadas (1986-2018), passando de 57.090 ha para 565.084 ha, enquanto as áreas irrigadas com pivô central aumentaram de 240 ha para 43.631 ha. Ao longo deste período, a vazão da sub-bacia do rio Pratudão reduziu aproximadamente 40%, o que

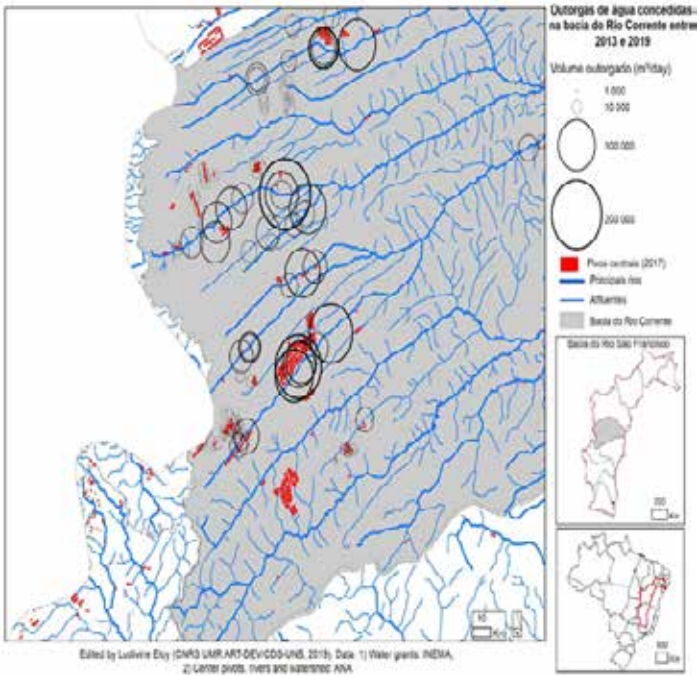
tem sido associado principalmente a mudanças no uso do solo (SILVA et al., 2021)

A tecnologia de irrigação também evoluiu nas últimas décadas. Antes dos anos 2000, a produção agrícola na região era principalmente de sequeiro. No final da década de 1990, os fazendeiros extraíam água da superfície dos rios, o que limitava a irrigação ao curso médio dos riachos, onde o fluxo superficial era suficiente. No início da década de 2000, poços tubulares profundos começaram a ser perfurados devido ao acesso à melhor infraestrutura energética na região, o que possibilitou a expansão da irrigação muito além das áreas que estavam próximas ao curso dos rios. Além desses poços perfurados para extrair água do aquífero Urucuia, canais de desvio feitos de concreto foram construídos para desviar as águas dos rios para grandes reservatórios onde motobombas são instaladas para extrair a água.

Com base nos dados do INEMA, foram identificadas 239 outorgas oficiais vigentes na bacia do rio Corrente, das quais 232 possuem a finalidade de irrigação (129 outorgas de captação superficial e 103 subterrânea). A vazão total outorgada superficialmente na bacia totaliza mais de 5 milhões m3/dia.. Observamos uma maior concentração de outorgas e pivôs centrais nos rios Formoso, Arrojado, Éguas e Corrente. As outorgas acima de 10.000 m3/dia correspondem às fazendas Igarashi (rio Arrojado), Celeiro e Dileta (rio Formoso), e Sudotex (rio das Éguas), conforme número do processo consultado no SEIA.

A partir da espacialização dos dados oficiais de irrigação, ilustramos o mapa da bacia do rio Corrente com as suas respectivas outorgas vigentes até 2019 (Figura 1). Como pode ser observado, a maioria dos pivôs centrais está localizada nas terras altas da bacia, que correspondem às áreas de recarga do aquífero Urucuia.

Figura 1: Outorgas de água superficiais e subterrâneas vigentes na bacia do rio Corrente

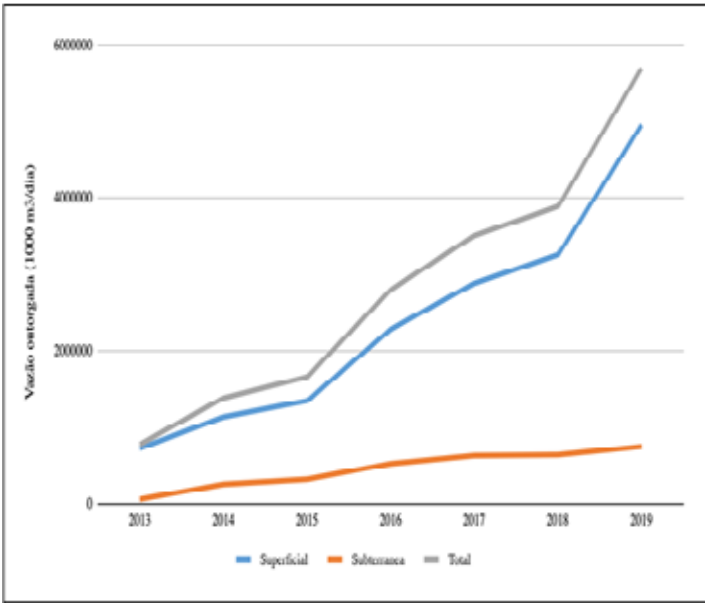


Fonte: ELOY, 2019

De forma complementar, a Figura 2 mostra que a concessão (ou renovação) de outorgas, tanto em termos numéricos como de volume, aumentou expressivamente a partir de 2015, período que coincide com a deflagração de conflitos hídricos na bacia. Depois da chegada das fazendas de pivôs, as comunidades locais denotam uma redução na vazão/níveis de água dos rios, secamento de veredas, desaparecimento ou migração de nascentes, ressecamento dos baixões (onde se cultivam arroz), veredas e canais de irrigação centenários, bem como alterações climáticas (ex. veranicos mais longos

e imprevisíveis e chuvas mais esparsas) relacionadas ao aumento do desmatamento na região (SILVA et al., 2020).

Figura 2: Outorgas emitidas pelo INEMA na bacia do rio Corrente entre 2013 e 2019 (valores cumulativos).



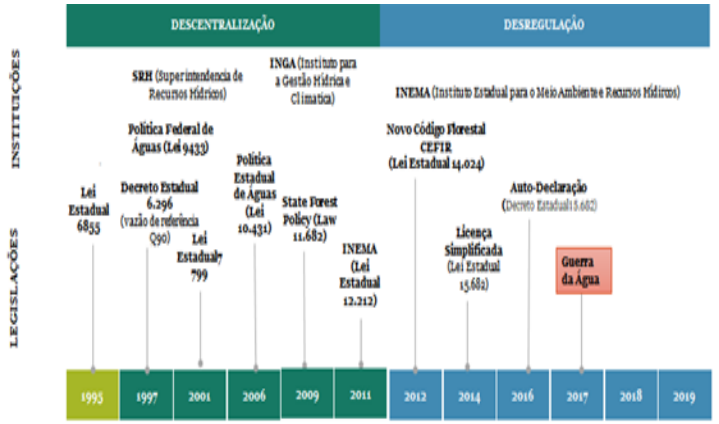
Fonte: Elaborção dos autores

Evolução das normas ambientais na gestão dos recursos hídricos e florestais da Bahia

Com base na análise documental das normativas hídricas e ambientais estaduais, dividimos a evolução da política ambiental da Bahia em dois períodos: o primeiro correspondeu à estruturação da política estadual e à descentralização da política hídrica e florestal

(1995-2010), e o segundo (a partir de 2011) consistiu na desregulação, simplificação e flexibilização das normas ambientais (Figura 3).

Figura 3: Linha do tempo da legislação ambiental dos recursos hídricos e florestais no Estado da Bahia



Fonte: Elaboraçãõ dos autores

No primeiro período, a estrutura governamental para a gestão florestal estadual foi estabelecida a partir da criação da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH - em 2002 (Lei 8.538/2002). A SEMARH dividia a gestão dos recursos naturais em dois órgãos: o IMA (Instituto de Meio Ambiente) e o INGÁ (Instituto de Gestão das Águas e Clima). Dessa forma, foi adotado um modelo de gestão "bifásico": recursos hídricos, para lidar com a gestão das águas; e ambiental, para a gestão dos outros recursos naturais (florestas[5], fauna e recursos do subsolo). Em 2000, o Estado da Ba-

[5] A descentralização da gestão florestal foi promovida pela Lei Federal 11.284/2006 (que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável), a qual

hia criou a primeira agência estadual de recursos hídricos (Superintendência de Recursos Hídricos - SRH), enquanto o Instituto INGA seguiu responsável pelas licenças de desmatamento. Desde então, o Estado transferiu à agência de águas (no caso a SRH) para emitir as outorgas de água, transferindo responsabilidades menores da burocracia estadual para os municípios e distritos regionais de água (Brannstrom, 2004).

No segundo período (a partir de 2011), o governo estadual iniciou a fase de desregulamentação através da fusão dos sistemas de licenciamento de água e de desmatamento. Em 2011, a SEMARH foi transformada em Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA), e o IMA e o INGÁ foram unidos em um único órgão, o INEMA (lei 12.212/2011). Através desta minirreforma, o governo estadual unificou os sistemas de gestão dos recursos hídricos e ambiental. A partir da implementação do Cadastro Estadual de Imóveis Rurais Florestais (CEFIR) (Decreto 15.180/2014)[6], equivalente ao Cadastro Ambiental Rural, foi criada uma ferramenta simples para obter direitos simultâneos de desmatamento e de outorga hídrica. Em adição, o INEMA isentou as empresas do agronegócio ("atividades agrosilvopastoris") do processo de licenciamento ambiental (Decreto 15.682/2014), o que resultou em uma ação civil do Ministério Público da Bahia[7].

Atualmente, o INEMA adota um procedimento simplificado de licenciamento ambiental, que se limita a um modelo eletrônico de "autodeclaração" do CEFIR, dispensando a verificação de campo. Em particular, a Lei 13.597/2016 instituiu o Programa de Regularização dos Imóveis Rurais da Bahia, alterando de forma circunstancial o licenciamento para o desmatamento em atividades agrícolas,

---

delegou aos estados as ações de gestão das florestas.

[6] Após a alteração da Política Estadual do Meio Ambiente (Lei no. 10.431/2006) pela Lei 12.377/2011, em 2014 os decretos 15.180 e 15.682 estabeleceram os marcos para a gestão florestal estadual.

[7] Processo no. 0025632-95.2016.4.01.3300. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/peticao_aditamento_acp_dispensa_licenca_agrossilvipastoril_07-10-2016.pdf (acesso em 26 de janeiro de 2019).

estabelecendo a Autorização da Supressão da Vegetação (ASV) como o principal instrumento da política estadual florestal (OLIVEIRA, 2021). Um documento da Frente Parlamentar da Bahia revela que houve um aumento de 76% das autorizações pelo INEMA entre 2018 e 2019 (MAIA, 2021 apud OLIVEIRA, 2021).

Com relação à água, a análise dos documentos oficiais revela diversas lacunas que favorecem a desregulamentação da gestão hídrica, agravando as consequências da simplificação do processo de licenciamento de outorga. Tais deficiências incluem o uso de parâmetros hidrológicos permissivos e desatualizados, pequeno número de estações pluviométricas, falta de monitoramento e fiscalização, falta de transparência dos dados públicos e participação social ineficaz nos comitês de bacias hidrográficas (KHOURY, 2018).

A partir da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual no 11.612 de 08 de outubro de 2009)[8] , foram inseridos os principais instrumentos de gestão das águas vigentes no Estado da Bahia, incluindo as outorgas pelo uso dos recursos hídricos, os comitês e planos de bacia de bacia, analisados mais detalhadamente a seguir.

Outorgas hídricas

As políticas setoriais brasileiras passaram por reformas que combinam a descentralização com a instituição de conselhos participativos locais, incluindo os conselhos de meio ambiente e os comitês de bacias. Apesar da existência de instâncias participativas na bacia hidrográfica do Rio Corrente, na prática a tomada de decisão sobre o licenciamento das outorgas é centralizada no Estado através da agência de bacia hidrográfica, o INEMA, que é também o órgão ambiental

[8] O Art. 5o da Lei Estadual 11.612/2009 estabeleceu instrumentos semelhantes aos propostos pela política nacional, incluindo: i. Planos Estaduais de Recursos Hídricos (PERH); ii. Planos de Bacias Hidrográficas; iii. Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos (SEIRH); iv. Monitoramento das águas; v. Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA); vi. Conferência Estadual do Meio Ambiente.

estadual. Nesse contexto, a descentralização tem possibilitado a flexibilização das normas ambientais, no caso o licenciamento de outorgas (ABERS e FLECK, 2013).

A outorga de água é um dos principais instrumentos de gestão hídrica prevista na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/1997). Sua função primordial consiste na regulação do uso das águas pelos diversos usuários, assegurando o uso racional dos recursos hídricos (quantitativo e qualitativo) e a compatibilização de seus usos múltiplos. Ou seja, a outorga é um instrumento de comando e controle que regulamenta, de acordo com as prioridades estabelecidas em lei, a captação e o uso das águas. A efetivação das outorgas ocorre por meio de ato da autoridade competente do poder executivo federal, estadual ou do Distrito Federal, em função da dominialidade das águas. No caso das águas federais, como é o caso do rio São Francisco, a responsabilidade recai sobre a Agência Nacional das Águas, e no caso de seus afluentes (como a bacia hidrográfica do rio Corrente), os órgãos ambientais estaduais assumem esta função.

No Estado da Bahia, a emissão de outorga é atribuição do órgão gestor dos recursos hídricos (INEMA). As normativas estaduais para a concessão de outorgas incluíam a Lei no. 11.612/2009, constituída pelas instruções normativas da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) e, posteriormente, do Instituto de Gestão das Águas da Bahia (INGA), a resolução n. 96 de 2014 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH)[9] e a Portaria INEMA no. 11.292 de 2016, que traz informações sobre a documentação necessária para a solicitação de outorga.

Os critérios de análise hidrológica para a emissão de outorgas pelo INEMA utilizam a vazão de referência Q90 (Decreto Estadual 6.296/1997), que considera a disponibilidade hídrica do curso d'água a partir da curva de permanência construída a partir dos registros

[9] Assim como na gestão florestal, o órgão consultivo, normativo, deliberativo, recursal e de representação no acompanhamento às políticas de recursos hídricos é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CONERH (criado pela Lei 8194/2002 e vigente até os dias atuais).

fluviométricos diários das estações de monitoramento. O volume de água correspondente a 80% do Q90 pode ser concedido para diferentes usos da água. Na análise hidrológica é observada ainda a demanda (quantidade de água) requerida pelo usuário a ser utilizada na finalidade informada no ato de requerimento da outorga. Entretanto, Khoury (2018) observa que a emissão de outorgas do INEMA utilizou uma série temporal desatualizada que desconsidera os fluxos dos últimos 13 anos (desde 2006), o que levou o Ministério Público do Estado da Bahia a contestar tais concessões. Além disso, a maioria das estações fluviométricas da bacia do Corrente estão localizadas nas partes mais baixas do rio, onde o fluxo é mais alto desconsiderando o efeito à montante das retiradas hídricas.

Outro ponto passível de questionamento diz respeito aos aspectos técnicos de licenciamento e fiscalização. Brannstrom (2009) destaca que o INEMA enfrenta problemas consideráveis no licenciamento do uso da água pela imprecisão dos dados hidrológicos e hidrogeológicos e pela falta de fiscalização sobre o volume de água usado para irrigação, criando uma situação em que as fazendas que utilizam os pivôs centrais praticamente não tenham restrições quanto ao uso da água. Os órgãos ambientais da Bahia (inicialmente SRH e depois INEMA) têm concedido licenças para grandes volumes sem atualizar os dados de vazão hídrica retirada, seja superficial ou subterrânea, e sem monitorar os impactos da extração de água nos ecossistemas. Somado a isso o fato de que os 25 distritos regionais de água do INEMA (RPGAs) não têm funcionários locais ou regionais para realizar as inspeções no local. Em 2017, o INEMA passou a exigir que as empresas instalem hidrômetros em bombas de irrigação como condição para renovação das outorgas, mas não estendeu essa exigência a novas aplicações.

Observa-se ainda que a Portaria INEMA no 22.181 de 28 de janeiro de 2021 estabelece critérios para implantação de sistema de medição para monitoramento dos usos e intervenções em recursos hídricos, visando a adoção de medidas de controle no Estado da Bahia. A normativa indica as diretrizes para o controle das captações realizadas

pelos outorgados. Em particular[10], o 6o. artigo destaca que, nas áreas onde há conflitos, todos os usuários deverão aferir as vazões e períodos de retiradas, independentemente da vazão captada e a critério daquele órgão ambiental. Entretanto, a portaria não especifica quais são as áreas de conflito e os critérios de identificação.

Outro grave problema diz respeito à apropriação das águas sem a formalização do instrumento de outorga nem controle do Estado, e, portanto, realizada de forma ilegal. Com base nos dados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Correntina, Bonfim (2019) ilustra um aumento significativo da captação subterrânea ilegal no município, refletido na perfuração de 128 poços de alta pressão, 90% destes sem outorga (14 autorizados e 114 ilegais), por empresas e produtores rurais ligados ao agronegócio. Ao contrário dos dados oficiais, onde a maioria das outorgas é obtida de águas superficiais, este estudo indica que a captura subterrânea e ilegal consiste numa das principais formas de apropriação das águas no oeste da Bahia.

Participação social na gestão dos recursos hídricos

a) Comitês de bacia

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Corrente - CBHC foi implementado em 2008 (Decreto nº 11.224)[11], treze anos após a normativa da SRH que determinava sua constituição. O CBHC é composto atualmente por 30 membros titulares e seus respectivos suplentes,

[10] Estes critérios incluem: a) Tipo de captação (intervenção): águas superficiais, águas subterrâneas e barramentos; b) Tipos de uso: consuntivos e não consuntivos; c) Vazão outorgada: intervalos de quantidade de vazão outorga pelo órgão ambiental; e d) Tipo de monitoramento: uso de hidrômetro analógico (manual) ou não, com respectivos intervalos entre as medições (mensal, semanal ou diário).

[11] Treze anos após a normativa da SRH que determinava sua constituição, o Comitê da Bacia do Rio Corrente (CBHC), criado pelo Decreto Estadual nº 11.244/08, tem área de atuação inserida na RPGA XXIII que apresenta os seguintes limites geográficos: ao Norte, com a RPGA da Bacia do Rio Grande; ao Sul, com a Bacia do Rio Carinhanha; a Leste, com a RPGA da Bacia da Calha do Médio São Francisco na Bahia; e a Oeste, com o Estado de Goiás.

sendo respeitada a composição tripartite paritária (poder público, usuários e organizações civis)[12] (INEMA, 2021). A partir de 2015, o governo e a Associação dos Produtores e Irrigantes da Bahia - AIBA passaram a participar de reuniões e ocupar cargos estratégicos especialmente após a contestação de outorgas de água (representante do CBHC, com. pess.). De acordo com a ata do CBHC de 11 de dezembro de 2015, o Comitê da Bacia do Rio Corrente solicitou uma suspensão temporária da emissão de outorgas de uso da água na bacia até que novos critérios para outorgas pudessem ser definidos.

Após a "guerra da água" em 2017, promotores públicos federal e estadual, com base em audiência pública, propuseram um conjunto de requisitos a serem implementados pelo governo do Estado da Bahia. Estes incluíam a suspensão da emissão de outorgas de uso da água pelo INEMA até a aprovação do plano da bacia do Corrente pelo comitê; revisão dos direitos de uso da água concedidos a grandes empreendimentos na bacia do Corrente e no aquífero Urucuia; e monitoramento participativo do fluxo do rio (KHOURY, 2018). No entanto, o processo de tomada de decisão para a concessão de novas outorgas de água não atendeu às recomendações do comitê, e grandes volumes de novas outorgas continuaram a ser aprovados pelo INEMA em 2018 e 2019, como pode ser visto nas Figuras 2 e 3.

Com base na consulta às diversas atas do Comitê de Bacia do Rio Corrente, observa-se que em 2015 já havia recomendações desfavoráveis à concessão de novas outorgas, o que foi endossado pelo Ministério Público. Apesar destas recomendações, a empresa Igarashi, alvo do conflito em Correntina em 2017, detém outorga para captar águas do rio Arrojado desde 2015 e está autorizada pelo INEMA a captar

[12] De acordo com o INEMA, as vagas são divididas por segmentos na bacia respeitando a paridade em relação aos setores geográficos da bacia (alto, médio e baixo rio). O segmento poder público é composto por uma vaga direcionada ao instituto. As demais são divididas entre União, Estado e Municípios. O segmento sociedade civil é composto por associações, ONGs e movimentos sociais. O segmento usuários é composto por pessoas físicas ou jurídicas que possuam outorga na bacia, entre setores da indústria, abastecimento e efluentes urbanos, agricultura, agropecuária, irrigantes, mineração, aquicultura, turismo e lazer (INEMA, 2021).

106 milhões de litros diários para irrigação de 2.539,21 hectares, o que equivale a cerca de 35 vezes do consumo diário de água da população de Correntina (BONFIM, 2019).

Na ata de reunião do comitê de 03 de abril de 2019, o documento destaca a necessidade de revisão das outorgas entre 2008 e 2018, chamando atenção para a insuficiência de estações fluviométricas (49), sendo que apenas cinco estações são utilizadas para a liberação das outorgas. O documento destaca ainda a urgência da construção de um plano de bacias para essa RPGA, com a atualização dos dados de outorga, e a não concessão de novas outorgas até a conclusão do plano de bacia. Dessa forma, a construção do plano de bacias iniciado em 2019 foi fruto de reivindicações e contestações da sociedade civil.

b) Plano de Bacias

Em 1995, a Bahia publicou o Plano Diretor de Bacias do Rios Corrente e Grande (BAHIA, 1995), que foi considerado bastante avançado para época e já alertava para riscos de escassez hídrica relacionada ao desmatamento e o avanço do cultivo de grãos nestas bacias, propondo a criação de áreas protegidas para proteger as áreas de recarga, e a utilização de vazões de referência mais restritivas para a emissão de outorgas (Q7,10 e Q95). Entretanto, este plano diretor nunca chegou de fato a ser implementado.

Em 2019, após diversas contestações dos movimentos sociais catalisadas pela ação civil pública do Ministério Público, o governo estadual deu início a construção do plano de bacia - denominado Plano de Recursos Hídricos e da Proposta de Enquadramento dos Corpos de Água da RPGA do Rio Grande e da RPGA do Rio Corrente e Riachos do Ramalho, Serra Dourada e Brejo Velho -BA, através da contratação de duas empresas por meio de licitação, o Consórcio Águas do Oeste Hydros-Engeplus [13] (CONSÓRCIO HYDROS ENGEPLUS,

[13] Em 2019, o INEMA celebrou com o Consórcio Águas do Oeste Hydros-Engeplus, formado pelas empresas Hydros Engenharia e Planejamento Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda., o contrato nº 004/2019 de prestação de serviços de consultoria para a elaboração do plano de bacias. Disponível em: https://www.prhcorrenteba.com/

2019). A elaboração do plano de bacias incluiu as fases: preparatória (levantamento inicial de dados); diagnóstico (levantamento o cenário atual do uso da água no território); prognóstico (projeção de cenários futuros e tendências da demanda de água; metas, programas e ações, com a definição das diretrizes de ação dos diversos atores); e implementação, por meio do monitoramento, avaliação e revisão do Plano (INEMA, 2021).

A gestão das águas na Bahia é regulada pela divisão hidrográfica estadual, estruturada em Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA)[14]. A Bahia possui atualmente 25 RPGAs, sendo que muitas incluem mais de uma bacia. No caso do Rio São Francisco, este foi dividido em 11 RPGAs. A RPGA do rio Corrente e Grande possui três câmaras técnicas: Câmara Técnica de Educação Ambiental e Mobilização Social (CTEM), Câmara Técnica de Planos, Programas e Projetos (CTPPP) e Câmara Técnica de Saneamento Básico (CTSB). A CTPPP acompanha diretamente o processo de elaboração do plano de recursos hídricos (INEMA, 2021).

Nesta seção, gostaríamos de discorrer sobre o processo de participação na elaboração do referido plano, com destaque para a constituição do Coletivo Águas do Oeste, um grupo da sociedade civil (pesquisadores, lideranças comunitárias, ambientalistas representantes de movimentos sociais, conselheiros do comitê, etc.) que têm subsidiado o Comitê de Bacia do Rio Corrente e Grande na análise crítica do plano de bacias.

Segundo entrevista com membro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Corrente (CBHC), foi constituído um documento inicial (parecer técnico), encaminhado aos comitês de bacia hidrográfica do rio Grande e Corrente e suas Câmaras Técnicas em 31 de maio de 2021, mas a maioria da CTPPP não aprovou o acatamento de todas as ressalvas. No dia 30 de agosto de 2021, durante a plenária de aprovação do plano de bacias pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Grande, a diretoria desconsiderou as propostas dos representantes da

[14] Resolução no. 80 do CONERH, de 25 de agosto de 2011.

sociedade civil ao plano, e não às submeteu à apreciação da plenária do Comitê, o que fere o artigo 10º da resolução 55/2009 do CONERH.

Entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2021, foram realizadas as reuniões deliberativas sobre o plano de bacias dos Comitês do Rio Grande e Corrente, respectivamente. Na reunião do CBHC, a sociedade civil apresentou um parecer técnico com duas ressalvas ao plano de bacias no sentido de garantir o princípio da precaução. O Plano de Bacias do Rio Corrente com ressalvas (COLETIVO ÁGUAS DO OESTE, 2021).

A primeira ressalva trata da adoção de medidas para a progressiva recuperação das áreas de extrema prioridade de conservação e não conceder novas autorizações de ASV nas áreas de extrema, muito alta e alta prioridade de conservação de recursos hídricos, através da: 1) recuperação de Áreas de Preservação Permanente e controle efetivo do desmatamento nas áreas de recarga do Sistema Aquífero Urucuia (SAU); e 2) revisão da vazão ecológica com base no critério 80% da Q90 para outorgas.

c) Recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs)

O plano de bacias[15] destaca que mais da metade das áreas de veredas da RGPA (54.855 ha) está localizada em áreas intensivamente ocupadas pelas empresas agropecuárias. Muitas destas nascentes foram desmatadas na época da implantação das fazendas de eucaliptos nos anos 1980 e 1990. O desmatamento das APPs nas partes altas da bacia causa o assoreamento dos rios e amplifica a contaminação dos rios por agrotóxicos (EGGER et al., 2021). Dessa forma, esta ressalva aprovada pelos comitês reivindica a proteção e recuperação de APPs nas

[15] Esta ressalva visa contribuir com os aspectos conservacionistas inseridos no PP04 (Diretrizes, metas e programas) do Plano de Bacias. O subprograma 4.1.2 do PP04 envolve o estabelecimento de ações associadas à recuperação de Áreas de Preservação Permanente-APP degradadas e o incentivo à conservação destas áreas. O subprograma é aplicado a todo o território da RPGA, em especial as áreas de nascentes e margens dos rios do extremo oeste utilizadas intensivamente para atividades agropecuárias e margens dos rios em áreas utilizadas por comunidades de pequenos produtores" (Consórcio_Hydro-Engeplus, 2019, p. 380).

áreas de recarga do SAU (áreas altas da bacia) onde se concentram as chuvas, as veredas e o desmatamento.

Cabe observar que as iniciativas do poder público para a recuperação de APPs e proteção da vegetação nativa têm sido realizadas nas porções médias da bacia, onde localizam-se territórios de comunidades tradicionais. As ações para mitigar a escassez de água na região tem sido cercar comunidades de pequenos proprietários para "proteger e restaurar matas ciliares e nascentes" (Governo da Bahia, 2016)[16], ao mesmo tempo em que o INEMA distribui outorgas de água para empresas agrícolas nos planaltos.

Estas áreas manejadas por comunidades tradicionais, que ainda possuem significativas áreas de Cerrado conservadas, estão sendo priorizadas para a compensação das reservas legais de grandes áreas do agronegócio (através do CEFIR Bahia). Este processo ficou conhecido como "grilagem verde", pois são terras públicas sobre a posse de uso secular das comunidades tradicionais que passam a ser expropriadas em favor de migrantes que chegaram à região ainda na década de 1980. Este é o caso do Território Tradicional de Fundo e Fecho de Pasto de Capão do Modesto, no município de Correntina-BA. Rocha et. al (2020) demostram que 48% (n=1.915) das Autorizações de Supressão de Vegetação Nativa - ASVs - emitidas entre de janeiro de 2010 a julho de 2020 na Bahia estão localizadas em áreas protegidas e territórios tradicionais das bacias Grande e Corrente. Portanto, os planos precisam incluir o mapeamento de áreas sensíveis, como referências para indeferimento e anulações de ASVs. As medidas de conservação da vegetação remanescente nas áreas de recarga devem passar também pelo controle da realocação de reservas legais.

Apesar da imprecisão de dados sobre as terras devolutas e territórios tradicionais na Bahia, Oliveira et al. (2021, p. 10) observam que nas bacias do Rio Corrente e do Rio Grande, o governo estadual

[16] Governo da Bahia (2016) 'Projeto Cerrado realiza oficinas de restauração nos municípios de Correntina e Jaborandi'. Disponível em: http://www.meioambiente.ba.gov.br/2016/12/10971/Projeto-Cerrado-realiza-oficinas-de-restauracao-nos-municipios-de-Correntina-Jaborandi-e-Cocos-.html.

entregou 3.065 (64.335 hectares) e 2.000 títulos (44.263 hectares) de regularização fundiária individual, respectivamente. De acordo com dados da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (vinculada a Secretaria de Desenvolvimento Rural), existem 36 áreas de fundo e fecho de pasto não tituladas e 139 ainda sem titulação na Bahia. Quanto aos territórios quilombolas, são 21 titulados e 20 ainda sem titulação. Por outro lado, estudos recentes do Grupo Geografar da Universidade Federal da Bahia - UFBA, identificaram cerca de 718 comunidades quilombolas e 900 comunidades de fundo e fecho de pasto, o que aumenta o desafio e a urgência do reconhecimento de posse dessas áreas.

Como o plano indica (p. 376), o desmatamento concentrou-se nas partes mais planas e altas, especialmente nas áreas de recarga do SAU. Diversos estudos científicos recentes evidenciam o impacto do desmatamento dos Cerrados baianos, relacionando o desmatamento em larga escala nas áreas de chapada (áreas de recarga do aquífero) com a diminuição rápida dos recursos hídricos na região (superficiais e subterrâneos), causada pela à expansão da agricultura industrial (SILVA et al., 2021; EGGER, 2021). Tal relação de causa-efeito é amplificada pela retirada de altos volumes de água para irrigação. A crítica da sociedade civil enfatiza que, para além das propostas de articulação previstas pela SEMA (o que já está implícito nos dois anos de elaboração do plano de bacias), o órgão ambiental deveria propor medidas eficientes, detalhadas e imediatas para restringir ASV e o controle da alocação das RL nestas áreas de recarga, indicando precisamente as áreas a serem preservadas, com base em estudos anteriores realizados pela própria SEMA de mapeamento das áreas prioritárias para conservação do Estado[17].

[17] Em 2015, foi realizado um estudo de "Mapeamento das Áreas Prioritárias para Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade" a partir de uma parceria entre a Secretaria do Meio Ambiente da Bahia (SEMA) e o WWF-Brasil, que pode subsidiar uma proposta mais contundente no presente Plano de Bacia. Disponível em: HYPE:// www.wwf.org.br/?58502/Estudo-do-WWF-Brasil-revela-que-Bahia-tem-48-reas-que-precisam-de-aes-urgentes-de-conservao

d) Revisão da vazão ecológica com base no critério 80% da Q90

O plano apresentado evidenciou a fragilidade do Sistema de Informação Sobre Recursos Hídricos da Bahia – em especial a densidade espacial dos dados hidrometeorológicos e o cadastro de usuários – a heterogeneidade climatológica no sentido leste-oeste. O Coletivo Águas do Oeste observa ainda que o mapa de uso e ocupação do solo utilizado no plano de bacias pelo Consórcio Hydros-Engeplus utilizado como modelagem hidrológica para estimar a disponibilidade hídrica na RGPA foi referente ao ano de 1998 (p. 57), portanto desatualizado em relação aos dados atuais, gerando conflitos de interpretação em relação a outros mapeamentos apresentados no plano. Outra lacuna identificada pela sociedade civil é a ausência de diretrizes para a definição da vazão ecológica. Dessa forma, a sociedade civil do Corrente propôs ao plenário dos Comitês de Bacia que fosse alterado o critério estabelecido pela Instrução Normativa do INEMA no. 1/2005 de 20% da vazão de até 90% de permanência a nível diário (Q90d) para um valor entre 30 a 40% de até 90% de permanência a nível diário (Q90d), considerando o cenário tendencial apresentado pelo Plano, o que foi aprovado pelo conselho de bacia como ressalva ao plano.

Na votação de enquadramento do plano pelo CBHC (realizada em 04 de setembro de 2021), o plano de bacias foi aprovado com as duas ressalvas, apesar das pressões políticas explícitas do Estado, do agronegócio e do próprio consórcio (ex. tentativas de substituir representantes para garantir a maioria dos votos, tentativas de persuasão dos membros do comitê, questionamento dos resultados e realização da votação por duas vezes consecutivas, etc.), além das dificuldades de participação dos representantes de movimentos sociais (falta de acesso à internet de qualidade, dificuldade de domínio das tecnologias virtuais, etc.).

No dia 04 de outubro de 2021, foi realizada uma reunião extraordinária da CPTTT para enquadramento do plano com base nas ressalvas aprovadas pelo comitê de bacias. Entretanto, a SEMA declarou que não acataria a decisão do CBHC por entender que não cabe

ao comitê tais proposições, o que vai contra a política nacional das águas de 1997 onde os comitês de bacia podem requerer a alteração dos planos apresentados.

Conclusões

A expansão das monoculturas de soja no Cerrado brasileiro pode ser situada como um fenômeno global de apropriação de terras e de água, embora a água seja o fator menos abordado pela literatura atual. Apesar dos avanços anunciados pela descentralização da reforma política da gestão integrada dos recursos hídricos na Bahia, este mecanismo tem facilitado a apropriação das águas em larga escala pela agricultura irrigada de diferentes formas. Primeiro, a complexidade do sistema hidrológico, a falta de dados hidroclimáticos, a falta de integração dos instrumentos de gestão, e a flexibilização/simplificação das normas ambientais tem facilitado a emissão das outorgas. Segundo, a promessa de participação efetiva dos usuários não tem sido cumprida. Exemplo disso foram as propostas deliberadas pelos comitês de bacias não acatadas pelo órgão ambiental responsável (SEMA) no processo de construção do plano de bacias..

Os processos de invisibilidade dos territórios e práticas tradicionais convivem com a falta de dados e monitoramento das ações das empresas agrícolas e da governança hídrica aplicada pelo governo da Bahia. Contudo, há uma ciência interdisciplinar que aproxima a hidrologia do conhecimento tradicional e suas práticas. No parecer elaborado pela sociedade civil em proposta ao plano de bacias apresentado por empresa contratada pelo INEMA, de acordo com um escopo determinado, lê-se que a empresa iguala a ausência de literatura científica e levantamento de dados com a não relevância de práticas de manejo hídrico e um sistema de conhecimento hidrológico popular. Essa estratégia retórica é utilizada como chave explicativa em vários momentos no plano de bacia apresentado: se não há dados

científicos disponíveis, ou há controvérsias científicas, mantém-se a forma atual de entendimento sobre determinado aspecto, mesmo que este seja explicado de forma vivencial nas práticas e conhecimentos tradicionais. Essa estratégia contradiz o espírito da política nacional de águas de 1997, qual seja, a descentralização visa a maior participação de todos os usuários de água de uma bacia em sua gestão, conservação e proteção.

Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics. New York: Oxford University Press, 2013.

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? Ambiente & Sociedade, v. 8, n. 2, p.1-26, 2005.

ANA- Agência Nacional de Águas (Brasil). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2013. Brasília: ANA, 2014, 432 p.

ANA- Agência Nacional de Águas (Brasil). Levantamento da Agricultura Irrigada por Pivôs Centrais no Brasil - 2014: relatório síntese / Agência Nacional de Águas. -- Brasília: ANA. 2016, 33 p.

BAHIA. Lei nº 11.612 de 08 de outubro de 2009. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Salvador, BA, 11 out. 2009.

BOELENS, R., HOOGESTEGER, J., & BAUD, M. Water reform governmentality in Ecuador: Neoliberalism, centralization, and the restraining of

polycentric authority and community rule-making. Geoforum, v. 64, p. 281-291, 2015.

BOELENS, R.; PERREAULT, T.; VOS, J. Justiça Hídrica. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BONFIM, J. S. Apropriacão das Águas, Matopiba e Territorialização do Agronegócio no Oeste da Bahia: as Águas sem Fronteira de Correntina. Instituto De Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Dissertaçao (Mestrado), 2019.

BORRAS, S. JR.; FRANCO, J. Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: a preliminary analysis. Journal of Agrarian Change, v. 12, n. 1, p. 34-59, 2012.

BRANNSTROM, Christian. Decentralising water resource management in Brazil. European Journal of Development Research, v. 16, n. 1, p. 214–234, 2004.

BRANNSTROM, Christian. Environmental policy reform on north-eastern Brazil's agricultural frontier. Geoforum, v. 36, n. 2 SPEC. ISS., p. 257–271, 2005.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jan. 1997.]

COLETIVO ÁGUAS DO OESTE. Parecer técnico sobre as ressalvas ao Plano de Recursos Hídricos da RPGA do rio Grande e do rio Corrente e Riachos do Ramalho, Serra Dourada e Brejo Velho. 2021. Documento não publicado.

CONSÓRCIO HYDRO-ENGEPLUS, 2019. Plano de Recursos Hídricos e Proposta de Enquadramento dos Corpos de Água da RPGA do Rio Corrente e Riachos do Ramalho, Serra Dourada e Brejo Velho (Relatórios). Disponível em https://www.prhcorrenteba.com/relatórios

CAMPOS, J.C.V.; OLIVEIRA, L.T. (Eds.). Hidrogeologia da bacia sedimentar do Urucuia: bacias hidrográficas dos rios Arrojado e Formoso. Recife: UFPE/CPRM/FINEP, 2005.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. Conflitos no Campo - Brasil 2018. Goiânia (Brasil): CPT Nacional, 2019. Disponível em: www.cptnacional.org.br

CORREIA, J.E. Soy states: resource politics, violent environments and soybean territorialization in Paraguay. Journal of Peasant Studies, v. 46, n. 2, p. 316–336, 2019.

CRAIG, KAUFFMAN. Governança Global de Base: Experimentos locais de gerenciamento de bacias hidrográficas e a evoluçaõo do desenvolvimento sustentável. Oxford: Oxford University Press, 2016.

DAMONTE, G. H. The constitution of hydrosocial power: agribusiness and water scarcity in Ica, Peru. Ecology and Society, v. 24, no. 2, p. 21, 2019.

EGGER, D., RIGOTTO, R., LIMA, F., COSTA, A., & AGUIAR, A. (2021). Ecocídio nos Cerrados: agronegócio, espoliação das águas e contaminação por agrotóxicos. Desenvolvimento e Meio Ambiente, 57, 16-54, 2021.

ELOY, L., AUBERTIN, C., TONI, F., LÚCIO, S. L. B., & BOSGIRAUD, M. On the margins of soy farms: traditional populations and selective environmental policies in the Brazilian Cerrado. The Journal of Peasant Studies, v. 43, p. 494-516, 2016.

FAVARETO, A. Entre chapadas e baixões do Matopiba: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no cerrado. Favareto, Arilson, Nakagawa, Louise, Pó, Marcos, Seifer, Paulo, Kleeb, Suzana (Orgs.). São Paulo: Prefixo Editorial, 2019. 272p.

FLEXOR, G., LEITE, S. P., Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s. Contexto Internacional, no. 39, p. 393–420, 2017.

FRANCO, J.; MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J. The Global Politics of Water Grabbing. Third World Quarterly, v. 34, n. 9, p. 1651–1675, 2013.

GASPAR, M.T.P. Sistema Aquífero Urucuia: caracterização regional e propostas de gestão. Tese de Doutorado (Geologia). Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

HOSONO, A., ROCHA, C. C. M. E HONGO, Y. Desenvolvimento para a agricultura sustentável: o Cerrado brasileiro. Palgrave McMillan, 2016.

HUITEMA, D. E MEIJERINK, S. A politica das organizações de bacias hidrográficas: escolhas institucionais de projeto, coalizões e consequências. Ecologia e Sociedade, v. 2, 2017.

KHOURY, L. E. C. A governança das águas na Bacia do Rio São Francisco, na perspectiva da justiça ambiental: o caso emblemático do conflito de Correntina. Universidade Federal da Bahia, Dissertação de mestrado, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28226/1/LUCIANAESPINHEIRADACOSTAKHOURY.pdf

LEMOS, M. C. et al. Gestão de conhecimentos técnicos e recursos hídricos: Estudo comparativo dos conselhos de bacias hidrográficas, Brasil, Pesquisa de Recursos Hídricos, v. 46, n. 6, p. 1-12, 2010. MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J.; FRANCO, J.. Introduction to the special issue: Water grabbing? Focus on the (Re)appropriation of finite water resources. Water Alternatives, v. 5, n. 2, p. 193–207, 2012.

OLIVEIRA, K. R. A. et al.. Levantamento de legislação ambiental e fundiária no Estado da Bahia. Brasília: Universidade de Brasília, 2021.PORTO-GONÇALVES, C. W.; CHAGAS, S. B. Os pivôs da discórdia e a digna raiva: uma análise dos conflitos por terra, água e território em Correntina–BA. Bom Jesus da Lapa: Ed Bom Jesus, 2019.

ROCHA, P. L. B.; AFONSO, F.; BARROS, F. C. R.; CAMPOS, L.; CARVALHO, G.; DOBROVOLSKI, R.; EL-HANI, C. N.; HURBATH, F.; MAIA, M. P.; MARIANO-NETO, E.; ROQUE, N.; VIANA, B. F. Supressão de vegetação nativa da Bahia: o que estamos perdendo. Salvador: UFBA, IMATERRA, Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, 2020.

SAUER, S.; BORRAS JR, S. "Grilagem de terras" e "Grilagem verde": Uma leitura da "corrida na produção acadêmica" sobre a apropriação global de terras. Revista Campo-Território, v. 11, n. 23, p. 06-42, 2018.

SILVA, A. L.; SOUZA, S. A.; COELHO-FILHO, O.; ELOY, L.; SALMONA, Y, B.; PASSOS, C. J. S. Water appropriation on the agricultural frontier in Western Bahia and its contribution to streamflow reduction: revisiting the debate in the Brazilian Cerrado. Water, v. 13, n. 1054, 2021.SILVA, A. L.; PASSOS, C. J. S.; SALMONA, Y, B. Impactos do agronegócio sobre a qualidade e a disponibilidade hídrica no Refúgio de Vida Silvestre Veredas do Oeste Baiano. In: GUÉNEAU, S. et al. (Orgs.). Inovações sócio-técnicas e institucionais para o uso sustentável do bioma Cerrado. Brasília: Editora UnB, 2020.

VAN KOPPEN, B. Dispossession at the Interface of Community-based Water Law and Permit Systems. In: Community- based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries. Koppen, Barbara et al. (Eds). p. 46-64, 2007 Disponível em: http://ideas.repec.org/b/ags/iwmibo/138046.html.

As terras dos grupos étnicos na Bahia:

os territórios e as territorialidades dos indígenas e dos quilombolas

Ubiraneila Capinan

A coleção "Mundo rural contemporâneo na Bahia" me mobilizou a retomar um projeto de escrita iniciado há cerca de dez anos, fruto da minha participação como um dos membros da coordenação da pesquisa "Relações e interações das comunidades tradicionais quilombolas e indígenas no estado da Bahia com o meio urbano", em 2010. Ela foi realizada no âmbito do Programa de Pesquisas sobre Povos Indígenas do Nordeste Brasileiro (PINEB) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com a supervisão científica da Prof.ª Dr.ª Maria Rosário Gonçalves de Carvalho, sob demanda da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e teve por objetivo avaliar as relações, interações e significados atribuídos pelos indígenas e quilombolas com o meio urbano. Dada a abrangência da investigação à época e os limites sanitários atuais impostos pela

pandemia da Covid-19, seria impossível novo trabalho de campo. Todavia, tendo em conta o contexto político de ataques pelo governo federal – com dimensões públicas pelo seu expoente máximo, o presidente da república Jair Messias Bolsonaro – aos direitos dos povos originários e dos quilombos remanescentes, voltar a cortejar os dados daqui, do ano de 2021, é também um posicionamento político de registrar e analisar ações do poder executivo deliberadamente obliterantes destes também cidadãos brasileiros: indígenas e quilombolas.

Introdução

A referida pesquisa, como o próprio título denota, não apresentava como objetivo central os aspectos territoriais dos grupos étnicos baianos. Entretanto, as relações estabelecidas por eles com suas terras, seus territórios e suas condutas de territorialidade perpassaram as observações etnográficas dos pesquisadores e os relatos dos interlocutores nas entrevistas. As relações territoriais se revelaram como um aspecto expressivo para a compreensão da organização sociocultural, econômica e política dos povos originários e quilombos remanescentes. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo geral a descrição e a análise da situação jurídica dos territórios indígenas e quilombolas na Bahia. Secundariamente, também são abordados os aspectos gerais da mobilização pelos direitos territoriais de tais grupos e como eles organizam a gestão dos seus territórios, sobretudo no que se refere ao acesso dos visitantes.

A pesquisa supracitada abrangeu 11 Territórios de Identidades (TI)[1] e 33 territórios étnicos (19 quilombolas e 14 indígenas), que es-

[1] Os 11 TIs foram: Baixo Sul, Chapada Diamantina, Extremo Sul, Itaparica, Litoral Sul, Piemonte Diamantina, Piemonte Norte do Itapicurú, Recôncavo, Região Metropolitana, Semiárido Nordeste II e Velho Chico.

tavam situados em 24 municípios baianos[2]. Na ocasião, buscou-se compor uma amostra representativa da diversidade ecológica, territorial e social do estado, bem como selecionar apenas os grupos que já se autoidentificaram como indígenas ou como remanescentes de quilombos. O trabalho empírico foi realizado por cinco equipes, cada uma composta por um coordenador e três auxiliares, durante o período de 23 de fevereiro a 9 de março de 2010. A investigação abrangeu 31 comunidades remanescentes de quilombos[3] e 14 aldeias[4], que abarcavam 8 povos indígenas diferentes[5]. O número de comunidades e aldeias visitadas é superior ao de territórios, uma vez que um território pode abrigar mais de uma comunidade ou uma aldeia. Dos territórios quilombolas, 6 apresentaram mais de uma comunidade, ao passo que 4 indígenas também apresentaram tal característica. Participei dos trabalhos de campo nos TIs do Piemonte Norte do

[2] Os 24 municípios foram: Antônio Gonçalves, Banzaê, Bom Jesus da Lapa, Buerarema, Cipó, Cachoeira, Euclides da Cunha, Glória, Itaju do Colônia, Ilhéus, Maragojipe, Mirangaba, Muquém do São Francisco, Nova Viçosa, Nilo Peçanha, Porto Seguro, Rio de Contas, Rodelas, Salvador (Ilha de Maré), Santo Amaro, Santa Cruz Cabrália, Seabra, Senhor do Bonfim e Simões Filho.

[3] Das 31 comunidades remanescentes de quilombo, 18 estão situadas em territórios que abrigam mais que uma comunidade, que de acordo com a nomeação êmica eram: Bananeiras e Praia Grande (Ilha de Maré), Barra e Bananal (Rio de Contas), Território Cariacá (3 comunidades), Território Coqueiros (3 comunidades), Território Fumaça (3 comunidades), Território Tijuaçu (5 comunidades). As 13 demais comunidades foram: Capão das Gamelas, Helvécia, Jatimane, Jatobá, Jibóia, Lagoa das Piranhas, Morro Redondo, Nova Batalinha, Pitanga dos Palmares, Rua do Jorro, São Brás, São Francisco do Paraguaçu e Salamina Putumuju.

[4] Em 2010, ano da realização da pesquisa, a Associação Nacional de Ação Indigenista (Anaí) levantou a existência de 30 terras indígenas na Bahia. Essas estavam distribuídas em 28 municípios e abarcavam 18 povos, que são: Aticum; Camacã; Caimbé; Cariri-Xocó; Cantaruré; Kiriri; Paiaiá; Pankararé; Pankaru; Pataxó; Pataxó Ha-Ha-Hãe; Truká; Tumbalalá; Tupinambá de Belmonte; Tupinambá de Itapebi; Tupinambá de Olivença; Tuxá; Xucuru-Cariri. Atualizando esses dados para o ano corrente, 2021, foram identificadas 32 terras, 16 povos – não há mais registro dos Camacã nem do Paiaiá –, em 29 municípios baianos. (ANAÍ, 2021) A consulta a dados oficiais, via censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não é possível, tendo em vista que o censo de 2020 não foi realizado.

[5] Os 8 povos indígenas foram: Tupinambá, Pataxó Hã-Hã-Hãe, Pataxó, Tuxá, Pankararé, Kantaruré, Kaimbé e Kiriri.

Itapicurú e do Piemonte Diamantina, que cobriu 5 territórios étnicos compostos por 15 comunidades quilombolas.

Tomei como material de análise parte dos dados qualitativos levantado por essas equipes. Tratam-se dos cinco relatórios elaborados pelos coordenadores de campo e as entrevistas realizadas junto aos interlocutores das comunidades. A primeira fonte foi elaborada tendo por base o levantamento prévio da bibliografia acerca dos grupos, informações socioeconômicas e demográficas dos municípios e, sobretudo, com base nas anotações do caderno e do diário do trabalho de campo dos coordenadores. Estes tratam, especificamente, dos dados etnográficos que, portanto, são frutos da observação em lócus. A segunda é oriunda das 150 horas de entrevistas[6], transcritas e categorizadas sistematicamente no software de análise qualitativa NVivo.

Por questões éticas, nos trechos das entrevistas que seguem citados, optei por nomear de forma genérica os interlocutores e os pesquisadores, ao passo que mantive o nome original do grupo ao qual o entrevistado pertencia.

Território e territorialidade dos grupos étnicos: Geografia, Antropologia e as legislações

A priori, todo território é um espaço. Entretanto, "[...] nem todo espaço social é um território" (SOUZA, 1995, p. 97). Para além dos aspectos físicos naturais de uma dada área, o espaço geográfico pressupõe uma espacialidade social, ao mesmo tempo que o território, por sua vez, pressupõe ação humana sistemática.

[6] As entrevistas tiveram por base dois roteiros semiestruturados, um voltado para as lideranças dos grupos e o outro denominado de "percepções", aplicado junto aos membros dos grupos que tivessem, quando possível, o gênero e a posição na estrutura social distintas da liderança.

> O território surge, na tradicional Geografia Política, como espaço concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos) que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto natureza, patrimônio arquitetônico, "paisagem". [...] (SOUZA, 1995, p. 84)

Os territórios encerram relações de alteridade e de poder. Por um lado, existem critérios de pertencimento que diferenciam o acesso a ele. Por outro, além das relações internas de poder, os grupos quase sempre ativam o caráter político do território frente a conflitos com o outro, ou seja, acionam sua afirmação pública como uma estratégia de defendê-lo.

O poder e a alteridade são características inerentes aos territórios, especialmente, aos que são diferenciados etnicamente, dado que a própria identidade étnica retroalimenta esses dois aspectos. Assim, nos estudos etnográficos, trabalhar com grupo étnico é discutir, principalmente, identidade e territorialidade.

O território define-se pelas relações socioculturais constituídas pelas territorialidades, com referência ao contexto histórico em que os grupos estão inseridos. Dentro do âmbito da Geografia, existe uma discussão sobre o quão se pode diferenciar analítica e conceitualmente territorialidade de território. Para alguns autores, esses são conceitos sinônimos. Para outros, território é composto por várias territorialidades, que, portanto, formam o primeiro e consubstanciam o seu caráter político.

Nas Ciências Sociais, percebe-se que a territorialidade é tratada na perspectiva de formas de apropriação, de significação e de ressignificações que os sujeitos sociais constroem em torno de suas vivências, seus interesses e sua historicidade com a terra dos grupos de que fazem parte. Nas pesquisas acadêmicas e técnico-científicas, após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), percebe-se, ainda, que a territorialidade é o foco de maior interesse das Ciências Sociais.

Nesse campo do conhecimento, o território, por sua vez, é trabalhado comumente com duas abordagens, que aqui são separadas apenas com fim heurístico: como a unidade das territorialidades de um grupo, como tal espaço identitário de defesa da sobrevivência socioeconômica e simbólica, e em consonância com o que é apregoado na legislação pertinente aos grupos étnicos.

Desse modo, entende-se que a territorialidade é o foco de maior interesse investigativo dos estudos antropológicos. Isso porque ela não só congrega parte significativa das diferentes relações estabelecidas pelas comunidades em comparação com a sociedade envolvente, tanto material quanto simbolicamente, como também são elas e a historicidade que embasam o posicionamento político de defesa do território acionado pelos grupos.

Historicamente, tendo em vista interesses dos outros, os grupos indígenas e quilombolas foram alvo de tentativas de cerceamento da sua vinculação com seu povo, sua terra e sua cosmologia. De forma recorrente, os outros tinham/têm motivações econômicas, a exemplo da escravização dos indígenas e dos negros, apropriação indevida das suas terras ou, ainda, a simples negação de sua existência. Esse último aspecto foi engendrado ao se negligenciar, sistematicamente, aos povos originários e quilombolas direitos que são comuns a todos os cidadãos brasileiros.

Os indígenas passaram por processos de cercamento e dilapidação dos seus territórios, muitos dos seus sequer sobreviveram à política assimilacionista e ao etnocídio. Os negros, após a libertação jurídica da escravidão, não foram alvo de qualquer política pública de incorporação à sociedade de classe então emergente. Mesmo antes da abolição e da vinda de imigrantes europeus para o trabalho na lavoura de café, as autoridades brasileiras se ocuparam em expedir a Lei das Terras de 1850, que não só as privatizou, como também negou o direito de aquisição destas às camadas populares e, destacadamente, aos negros.

É nessa estrutura agrária marcada pela apropriação da terra como mercadoria e reserva de valor, em que prevalece juridicamente

o domínio sobre a posse, a propriedade particular sobre o interesse social, que diversos grupos se organizam como "novos movimentos sociais". Estes reivindicam "políticas de reconhecimento" (FRASER, 2001) de suas especificidades identitárias como minorias em termos de poder (étnica, de gênero, religiosa e sexual) e/ou de seus processos identitários pautados no território de trabalho (pescadores, jangadeiros, caipiras, açorianos, varjeiros, pantaneiros, beradeiros etc.). Nessa última acepção, os grupos pleiteiam também "políticas de redistribuição" (idem) que visam o acesso e/ou a garantia de bens materiais que lhes foram negados pela sociedade no processo histórico de limitação de seus direitos como cidadãos. Na maioria das vezes, apenas uma dessas duas políticas são insuficientes para atender as suas demandas.

Em âmbito nacional, um dos grandes avanços na garantia dos direitos dos indígenas e dos quilombolas foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, que constatou o caráter pluriétnico da sociedade nacional e legitimou as relações territoriais estabelecidas pelas comunidades tradicionais com suas terras. Foi a primeira vez que se reconheceram também formas de apropriação da terra diferentes da propriedade privada e individual (domínio), ou seja, foi constatada a existência de terras pautadas em direitos consuetudinários e apropriação territorial coletiva. Assim, os direitos sobre os territórios étnicos dos povos originários figuram na CF/88 no capítulo VIII, Art. 231 e dos quilombolas no Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórios (ADCT).

Em diálogo com a legislação internacional, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – mesmo antes da sua ratificação pelo Congresso Nacional, em 2002 – tornou-se um importante arcabouço legal para a garantia dos direitos dos grupos étnicos no Brasil, sobretudo no que se refere às garantias territoriais. No seu Art. 13, II, 2 é apregoado que "A utilização do termo 'terras' nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma." Tal instrumento legal assegura

ainda que os grupos tenham autonomia na gestão de seus territórios e que devem ser consultados previamente ante a possibilidade de serem impactados por interesses dos outros.

Além dessas convergências legais entre os indígenas e os quilombolas, há legislação específica para cada grupo no que se refere ao processo de positivação do direito consuetudinário, ou original no caso dos indígenas, que eles têm sobre os seus territórios.

No caso dos quilombos remanescentes, o Art. 68 ADCT da CF/88 só passou a ter parâmetros explícitos de aplicabilidade a partir de 20 de novembro de 2003, quando o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, promulgou o Decreto 4.887, que norteia os procedimentos administrativos, pautados na autoatribuição e na organização social das comunidades negras.

O Decreto 4.887/03 institui como órgãos competentes pelo cumprimento do Art. 68 a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O primeiro ficou responsável pela certificação da autoatribuição como quilombo remanescente, através de registro e emissão de certidão legitimadora da identidade étnica quilombola, enquanto o segundo foi incumbido de identificar, delimitar e titular o território dos quilombos remanescentes. Ambas as etapas só são iniciadas quando acionadas pelo quilombo remanescente, através da abertura de processos administrativos nas instituições supracitadas.

Os povos originários, além das terras reconhecidas constitucionalmente, contam com o Estatuto do Índio, que no Art. 17 assevera como terras indígenas as reservas e as áreas de domínio coletivo das comunidades indígenas. Ainda segundo a Lei 6.001/73 do referido Estatuto, tais terras podem ser organizadas sob quatro modalidades:

I) reserva indígena, "destinada a servir de habitat a grupos indígenas, com os meios suficientes à sua subsistência" (Art. 27);

II) parque indígena, "área contida em terra para posse dos índios [...] em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região" (Art. 28);

III) colônia agrícola, "área destinada à exploração agropecuária, administrada pelo órgão de assistência ao índio, onde convivam tribos acumuladas e membros da comunidade nacional" (Art. 29);

IV) território federal indígena, "unidade administrativa subordinada à União, instituída em região na qual pelo menos um terço da população seja formado por índios." (Art. 30)

Legalmente, os grupos indígenas e quilombolas convergem mais uma vez no que se refere à contínua oposição que enfrentam na garantia dos seus direitos promulgados pela CF/88 e pela Convenção 169 da OIT. O Decreto 4.887/03 enfrentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239 impetrada pelo Partido da Frente Liberal – PFL (atual Democratas – DEM) no Supremo Tribunal Federal (STF), que questionava a sua inconstitucionalidade – "a Constituição não deve ser regulamentada por meio de decreto, mas de lei" –, e os critérios e as definições utilizados, como a autodefinição da comunidade enquanto um quilombo remanescente. Apesar da mobilização dos movimentos indígenas e indigenistas para a reformulação do Estatuto do Índio de 1973 e o encaminhamento de uma proposta de Estatuto das Sociedades Indígenas a uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que foi aprovada em 1994, a tramitação encontra-se paralisada até o presente ano. (CARVALHO; MIRANDA, 2010) Segundo Araújo e Leitão (2002, p. 27 apud CARVALHO, MIRANDA, 2010), um dos grandes entraves à tramitação é à proposta de substituição da tutela e da não conceituação legal dos indígenas como relativamente incapazes.

O marco temporal também é uma problemática partilhada entre estes grupos étnicos. No caso dos remanescentes de quilombo, o marco foi derrubado com indeferimento da AID 3239, em 9 de fevereiro de 2018, ocasião em que a maioria dos ministros do Superior Tribunal Federal (STF) julgaram pela sua improcedência. Segue em discussão a ação do STF que defende que os indígenas só poderão pleitear a regularização de terras que estivessem ocupando até o dia 5 de outubro de 1988, ano da elaboração da CF/88. Tal ação é defendida pela bancada ruralista e instituições ligadas à agropecuária, ao

passo que os indígenas questionam tanto o desrespeito ao direito originário que entendem ter sobre as terras quanto o engessamento do marco temporal ao não abarcar as dinâmicas de expulsões e dilapidações de que comumente os povos são alvo, sobretudo por parte das atividades e interesses do setor primário e do próprio Estado, com suas obras desenvolvimentistas de grande porte, como a construção de barragens.

O território: pleito, situação jurídica e gestão

Toda a América Latina vem compartilhando movimentos de etnogênese que "[...] apresenta-se como processo de construção de uma identificação compartilhada, com base em uma tradição cultural preexistente ou construída que possa sustentar a ação coletiva [...]". (BARTOLOMÉ, 2006, p. 43) No Brasil, tem-se a emergência étnica de indígenas[7] e de quilombolas que apresentam demandas ambivalentes, ou seja, reivindicam políticas de reconhecimento da identidade étnica e de redistribuição.

Comumente, ambos os direitos não são respeitados pela sociedade envolvente, que lhes reserva um tratamento pautado no preconceito, no racismo, na discriminação e na intrusão aos seus territórios. As demandas redistribuitivas se aglutinam mais intensamente no pleito pela positivação do direito consuetudinário que os grupos étnicos têm sobre suas terras ancestrais.

O processo de intrusão do território[8] é o acontecimento mais frequente relacionado à etnogênese, o acionamento dos direitos

[7] Cf. João Pacheco de Oliveira (1998) acerca dos processos de etnogêneses indígenas na região Nordeste.

[8] Segundo Antônio Carlos Diegues (2005), as atividades e construções que geram conflitos de uso e de gestão dos territórios das comunidades tradicionais são: mineração, barragem, estrada, expansão da monocultura, pesca comercial de larga escala, áreas de proteção restrita e ameaças às nascentes dos rios que abastecem as comunidades.

identitários e territoriais assegurados aos grupos étnicos. Cabe salientar que o processo de elaboração da identidade étnica é anterior à etnogênese e não cessa após a sua afirmação pública.

Durante o processo de mobilização política em torno dos seus direitos aos órgãos estatais competentes, os grupos étnicos contam com o apoio de mediadores que estão vinculados às universidades públicas, a Organizações Não Governamentais (ONG), aos sindicatos rurais e a diversos movimentos sociais.

Na Bahia, foram identificados como principais mediadores dos povos indígenas a Associação Nacional de Ação Indigenista (ANAÍ) e o Programa de Pesquisas Sobre Povos Indígenas do Noroeste Brasileiro (PINEB), vinculado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ambas as instâncias mantêm intensa relação de trabalho – pesquisa e extensão – e compartilham profissionais nas atividades desenvolvidas junto às aldeias.

No que se refere aos quilombolas, o Movimento Negro é atuante, sobretudo, na região do Recôncavo Baiano. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) acompanha diversas áreas do sertão baiano, com destaque para a região oeste e extremo oeste. A Comissão Pastoral da Pesca (CPP) assessora as comunidades quilombolas pesqueiras, especialmente as que realizam suas práticas no mar e o no mangue. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), enquanto movimento social engendrado pelas comunidades quilombolas, tenta articulá-las e representá-las – embora, em 2010, a abrangência de sua atuação tenha sido questionada pelos quilombos, que avaliavam existir uma concentração das ações da CONAQ no oeste baiano.

O projeto "A Geografia dos Assentamentos na área Rural" (GEOGRAFAR/UFBA) atua em diversas comunidades via relações de trabalho que mantêm com as duas pastorais da Igreja Católica

---

Acrescentaríamos atividades industriais e turísticas, quer pela sua implantação, quer pelos impactos ambientais causados nos biomas nos quais são instaladas.

supracitadas. Ademais, a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR) também tem um papel crucial, particularmente quando confrontantes dos territórios de quilombos judicializam o processo de regularização fundiária, o que é bastante recorrente.

Esses eram os mediadores externos que atuavam junto aos indígenas e aos quilombolas. Cabe ressaltar que, ao longo do processo de reconhecimento identitário e de regularização do território, outro tipo de mediador, dessa vez interno, assumiu importância: as lideranças comunitárias. Os caciques, para os indígenas, e os presidentes da associação, para os quilombolas, mantinham contato mais direto com os órgãos estatais competentes sobre a questão fundiária, bem como estabeleciam e/ou fortaleciam alianças com outras comunidades e com os mediadores externos[9].

Em alguns casos, a liderança de um território gozava de projeção e de legitimidade em uma região. O presidente da Associação Quilombola de Tijuaçu, Sr. Valmir dos Santos, era conhecido em todo estado por um compromisso com a causa quilombola que extrapolava os limites de seu território. Ele acompanhava e orientava outras comunidades na região, como, por exemplo, as localizadas nos TIs de Piemonte Norte do Itapicurú e de Piemonte Diamantina.

O cenário de alianças e de apoios políticos revelava, também, que havia um deslocamento das relações de poder dos "mediadores tradicionais" (latifundiários, comerciantes, atravessadores das produções das comunidades, elites sociais e/ou políticas dos municípios) para os mediadores supracitados e para uma relação direta com o próprio Estado – à época em âmbito federal, mormente por meio dos órgãos responsáveis pela política agrária, indigenista e ambientalista.

[9] Não obstante, havia disputas internas pela ocupação dos cargos de liderança, como em algumas aldeias em que existiam mais de um cacique ou o cargo de subcacique. Em algumas comunidades quilombolas, marcadas por conflito fundiário intenso com os confrontantes, foi encontrada uma estratégia política de não centralizar a representação na figura de um presidente da associação e sim em uma comissão, para dispersar as represálias e as perseguições das quais os presidentes anteriores eram alvo direto.

Além disso, progressivamente, indígenas e quilombolas estavam procurando fazer parte do corpo legislativo dos seus municípios ou dos seus estados. Tal posicionamento político partidário tem sido identificado não só na Bahia, mas também em outros estados brasileiros .

Entretanto, cabe enfatizar ainda que, apesar das regularidades na organização e na gestão dos territórios étnicos, existem "condutas de territorialidade" (LITTLE, 2002) específicas a cada grupo. Por este motivo, é mister compreender que os grupos sociais que se enquadram numa categoria étnica, seja ela indígena ou quilombola, devem ser entendidos também como grupos que possuem uma trajetória histórica, política e social distinta uns dos outros. Dessa forma, deve-se levar em consideração as especificidades de cada grupo social, que não podem ser tratadas de forma exaustiva nos limites deste artigo.

No que se refere à situação jurídica acerca dos territórios, apenas 21,2% dos 33 territórios indígenas e quilombolas investigados tinham a situação fundiária regularizada. Se separarmos os territórios regularizados por grupo quilombola e indígena, existiam, respectivamente, 1 titulado e 6 homologados. Pode-se inferir que o cenário era deveras precário no atendimento da regularização fundiária dos quilombolas, o que não implica concluir que no âmbito estadual o pleito dos indígenas estivesse/esteja resolvido.

Há de se ponderar que a luta institucionalizada e a organização política dos grupos indígenas têm um histórico mais longo, que em muito contribuiu para a mobilização quilombola, tanto na apropriação da legislação, como a Convenção 169 da OIT, quanto no diálogo entre a Antropologia e o Direito na compreensão e no acionamento de ambos os campos do conhecimento para a garantia dos direitos dos grupos remanescentes de quilombos.

Quadro 1. Situação jurídica dos territórios dos grupos étnicos na Bahia, em 2010.

TI	Grupo	Identidade	Território
Região Metropolitana	-Bananeiras e Praia Grande	Quilombola	Processo no INCRA: RTID em elaboração
	-Pitanga dos Palmares	Quilombola	Processo no INCRA: RTID em elaboração
Recôncavo	-São Brás	Quilombola	Processo no INCRA
	-São Francisco do Paraguaçu	Quilombola	Processo no INCRA: RTID concluído
	-Salamina Putumuju	Quilombola	Processo no INCRA: RTID concluído
Litoral Sul	-Olivença (Tupinambá)	Indígena	Processo na FUNAI: Em regularização
	-Sapucaeira (Tupinambá)	Indígena	
	-Serra do Padeiro (Tupinambá)	Indígena	
	-Bahetá (Pataxó Hã-Hã-Hãe)	Indígena	Regularizado
	-Caramuru (Pataxó Hã-Hã-Hãe)	Indígena	
	-Jatimane	Quilombola	Processo no INCRA
Baixo Sul	-Aldeia Velha (Pataxó)	Indígena	Processo na FUNAI: Em regularização
	-Boca da Mata (Pataxó)	Indígena	
Extremo Sul	-Coroa Vermelha (Pataxó)	Indígena	Regularizado
	-Helvécia	Quilombola	Processo no INCRA
	-Morro Redondo	Quilombola	Processo no INCRA: RTID em elaboração
	-Capão das Gamelas	Quilombola	Processo no INCRA: RTID concluído
Chapada Diamantina	-Barra e Bananal	Quilombola	Todo território titulado (INTERBA)
	-Jatobá	Quilombola	Processo no INCRA: Início da fase de desapropriação
Velho Chico	-Nova Batalinha	Quilombola	Processo no INCRA: Início da fase de desapropriação
	-Lagoa das Piranhas	Quilombola	Processo no INCRA:
	-Território Tijuaçu (5 comunidades)	Quilombola	Processo no INCRA: RTID concluído
	-Território Cariacá (3 comunidades	Quilombola	Processo no INCRA
	-Território Fumaça (3 comunidades)	Quilombola	Processo no INCRA

Piemonte Norte do Itapicuru	-Jibóia	Quilombola	Processo no INCRA
	-Território Coqueiros (3 comunidades)	Quilombola	Processo no INCRA
Piemonte Diamantina	-Rodelas (Tuxá)	Indígena	Reassentamento
Itaparica	-Brejo do Burgo (Pankararé)	Indígena	Regularizado
	-Batida (Kantaruré)	Indígena	Regularizado
Semiárido Nordeste II	-Massacará (Kaimbé)	Indígena	Regularizado
	-Mirandela (Kiriri)	Indígena	Regularizado
	-Baixa da Cangalha (Kiriri)	Indígena	
	-Rua do Jorro	Quilombola	Processo no INCRA

Fonte: Acervo da pesquisa, 2010. Elaboração: Ubiraneila Capinan, 2022.

Em 2009, a Bahia era o estado com maior concentração de quilombos remanescentes reconhecidos pela FCP (CAPINAN, 2009)[10], o que permite especular que nessa unidade federativa tinha/tem uma significativa demanda por regularização territorial. Todos os territórios quilombolas que foram investigados, em 2010, tinham/têm processos abertos na Superintendência Regional do INCRA na Bahia[11].

No que diz respeito ao andamento dos processos dos quilombos pesquisados, 2 estavam no início da fase de desapropriação para

[10] Atualmente, a FCP não disponibiliza no seu site os dados da certificação de comunidades quilombolas no Brasil. Sob a gestão do presidente Sérgio Camargo, a FCP vem passando por tempos obscuros não só na publicização dos dados na internet, mas também em ações contrárias a sua missão enquanto instituição, que é "[...] promover e preservar valores culturais, históricos, sociais e econômicos da influência negra no Brasil." (FCP, 2022)

[11] Alguns processos foram instaurados no INCRA com nome do quilombo seguido da palavra "adjacências", uma vez que a certificação de quilombo remanescente pela FCP é precondição para a abertura processo de regularização e em territórios compostos por mais de uma comunidade. Em 2010, nem todas tinham a certidão de autorreconhecimento já expedida na abertura do processo junto ao INCRA. (RABELLO, 2010 apud CARAVALHO; MIRANDA, 2010)

emissão do título definitivo do território, os quilombos de Jatobá e de Nova Batalhinha, ambos com históricos de conflito fundiário (o primeiro já tem um título parcial do território referente às terras públicas da União). Em 5 territórios pesquisados já foram iniciadas as investigações para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território. E em outros 3 os RTIDs já foram concluídos e estão na fase de contestação ou emperrados pela judicialização dos processos administrativos de regularização, acionada pelos confrontantes ou por pessoas intrusadas nos territórios. Em 48,1% dos territórios pesquisados (8 comunidades) o trabalho do INCRA ainda não tinha sido iniciado.[12]

De acordo com o levantamento realizado pela ANAÍ, em 2010, a Bahia tinha 30 terras indígenas de 16 diferentes povos[13]. Destes, 12

[12] Apesar de transcorrido mais de dez anos da pesquisa aqui em tela, a regularização de territórios quilombolas pouco mudou na Bahia. Até 2019, apenas as comunidades quilombolas do município de Rio de Contas (Barra e Bananal) detinham o título completo do território expedido pelo Instituto de Terras da Bahia (INTERBA). Outras comunidades, a exemplo de Mangal Barro Vermelho, no município de Sítio do Mato, tiveram os conflitos fundiários resolvidos, mas com arranjos jurídicos não definitivos e/ou inadequados ao Art. 68 da CF/88, como o instrumento nomeado por Projeto Especial de Assentamento Quilombola (PEAQs), que em linhas gerais trata-se de um Projeto de Assentamento (PA), ou, ainda, por títulos não registrados em cartório expedidos pela FCP. Em 28 de julho de 2020, a comunidade quilombola de Rio dos Macacos, no município de Mata de São João, recebeu o título do seu território após quarenta anos de disputas territoriais com a Marinha.

[13] De acordo com a ANAÍ em 2022, a Bahia ainda apresenta 16 diferentes povos indígenas, ao passo que atualmente há 32 terras. Quanto à situação jurídica dos territórios, a ANAÍ registra 8 categorias: Regularizada/Homologada (7); Parcialmente Regularizada (1); Em Regularização (3); A Regularizar (1); Dominial Adquirida (6); Ocupada Com Processo (2); Sem Providência (11); A Reservar (1). A soma desta última categoria com a Sem Providência e com A Regularizar indica que quase metade das terras indígenas na Bahia (14 igual a 43,7%) carecem de providências, ao passo que é muito próxima a quantidade de terras (13 igual a 40,6%) com os territórios estabelecidos, que podem ser identificados nas categorias: Regularizada/Homologada ou Dominial. Todavia, se a situação jurídica de quase a metade das terras indígenas baianas está resolvida e, portanto, em uma situação melhor do que os inúmeros territórios quilombolas sem regularização, a ANAÍ revela uma realidade bastante diversificada e, também, dramática no que tange a situação atual dos territórios, considerando os aspectos ambientais e a relação da extensão territorial com sua população. As características "degradada, insuficiente, inadequada e intrusada" são constante e se distribuem em 15 categorias:

ainda estavam em processo de regularização ou se encontram em situação "indefinida", a exemplo da Aldeia Tupã (povo Trucá) em Paulo Afonso, que apresentava uma situação fundiária "sem providência" e vivia na área urbana da sede municipal. Como supracitado, quase a metade das terras indígenas pesquisadas eram regularizadas/ homologadas (42,8%). Os demais se encontravam em uma situação fundiária de "reassentamento", os Tuxá de Rodelas, ou em processo de regularização, os Tupinambás de Olivença e de Sapucaeira e os Pataxó da Boca da Mata e da Aldeia Velha.

> Todavia, a qualificação destes dados numéricos revela uma condição que é comum a todas as aldeias pesquisadas: os territórios eram insuficientes ou estavam degradados. Os não homologados eram caracterizados pela presença de intrusos, o que difere das áreas arrendadas pelos indígenas aos não indígenas, encontradas nos territórios parciais ou totalmente urbanos, como Coroa Vermelha (povo Pataxó). Um exemplo – elucidativo da limitação física e simbólica que o processo de intrusão e a proximidade com as sedes municipais impunha aos indígenas – era vivido pela aldeia de Bahetá (povo Pataxó Hã-Hã-Hãe):
>
> Pesquisador: - Qual o tamanho do território aqui de Bahetá?
>
> Interlocutor: - Bahetá são dois hectares.
>
> Pesquisador: - Dois. Só?

Degradada (1); Degradada com arrendamento (1); Inadequada degradada (4); Indefinida (2); Indefinida grupo vivendo na área urbana (2); Indefinida grupo vivendo em Projeto de Assentamento – PA (1); Indefinida inadequada (2); Insuficiente inadequada (2); Insuficiente degradada (5); Insuficiente, inadequada e degradada (1); Insuficiente, degradada e ocupada por terceiros (1); Insuficiente, degradada e parcialmente urbana com arrendamentos (1); Intrusada degradada (7); Intrusada, degradada e parcialmente urbana (1). Os Tuxás/Remanso (Muquém de São Francisco) e os Cariri-Xocó/ Aldeia Thá-Fene (Lauro de Freitas) não têm registradas a situação atual, ambas terras figuram Dominiais/Adquirida no que tange a parte jurídica.

> Interlocutor: - É. Exato. Porque antes era grande só que os fazendeiros foram tomando. Inclusive mesmo parte do rio, era uma área nossa... Só que eles foram tomando... Dando lá os nomes pra fazer casa... Um bairro bem movimentado... E tomou conta... Hoje você vê que a cidade é perto da aldeia. Isso tem prejudicado muito... A nossa cultura tem ficado sem proteção... Você sabe que a cultura quando tem uma cultura mais forte, toma conta da mais fraca, né?

A precariedade das condições materiais dos territórios, o crescimento demográfico da população e a memória socioespacial dos povos indígenas explicavam, em linhas gerais, os processos de "retomadas" dos territórios. Segundo Sarah Miranda, essa é uma definição êmica utilizada "[...] para caracterizar a ocupação de terras ainda não oficializadas como indígenas, mas que a tradição indígena reconhece, e reivindica, como tal [...]". (2009, p. 34)

Os grupos indígenas tiveram uma resposta unânime acerca da adequação da extensão do território às demandas das aldeias. Todos responderam que as terras eram insuficientes, devido à depredação do meio ambiente ocasionada pela sociedade envolvente e o crescimento populacional, quer por nascimento, quer por retorno dos indígenas ao seu território de origem, após a homologação[14].

> Pesquisador: - Tem algumas comunidades que tão em processo de retomada...

> Interlocutor: - De retomada porque não são índio e eu cadastrado como índio moro com a mulher há quase cinqüenta anos, índia tam-

[14] De acordo com o cacique Sinval, em 2010, existiam um total de 8.000 tupinambás no Litoral Sul, metade deles espalhados na periferia de Ilhéus, Una e Buerarema, ao passo que dentro do território indígena residiam cerca de 4.950 pessoas. O retorno crescente dessas pessoas, que há anos viviam nas cidades próximas ou em outros estados, era percebido como gerador de impacto significativo na organização socioeconômica Tupinambá. Dentre outros aspectos, foi destacado que o tamanho do território e os bens de natureza presentes eram insuficientes para a reintegração de mais pessoas, além do acréscimo via o nascimento. (SANTANA, 2010 apud CARAVALHO; MIRANDA, 2010)

> bém, então isso aqui, todos que tem agora, foi tomada as terra, mas todos que têm a terra aqui foram comprada, né, [os novos], né, agora o veio tomou. Então eles tá no caso de retomada, porque foi tomada a terra, mas não por essas pessoas agora. [...]
>
> Pesquisador: - Têm pessoas que não são da comunidade que estão ocupando território por aqui?
>
> Interlocutor: - Tá.
>
> Pesquisador: - Quem são essas pessoas?
>
> Interlocutor: - Que tá ocupando território? Os fazendeiros todos, todos, todos, que os índio, como eu já lhe disse, os índio é só por arinha [área menor] e os fazendeiro, a maior parte é pros fazendeiro.
>
> Pesquisador: - E como é a relação dos fazendeiros com o pessoal aqui da comunidade?
>
> Interlocutor: - Não, até antes de certos relatório que tinha, era bom porque os índio trabalhava pra eles e trabalha até hoje ainda, agora a, pois que eles pegou começou a instigar os índio que só dava emprego aos índios se os índio sair do cadastro. Então tá saindo muitos do cadastro pro caso de não perder o emprego e a FUNAI não tá olhando isso [...] (Entrevista realizada na aldeia de Sapucaeira do Território Tupinambá de Olivença).

A narrativa acima não só elucida as retomadas como também indica desdobramentos da regularização fundiária na relação com os "mediadores tradicionais", comuns tanto aos territórios indígenas quanto aos quilombolas. O rompimento destes com aqueles também foi recorrente. Os "mediadores tradicionais" assumiam uma postura mandonista, pautada em práticas clientelistas, às vezes gestadas em relações de trabalho análogas à escravidão. Com o reconhecimento

étnico dos grupos, eles passaram a ter que lidar não com pessoas na condição de seus subalternos, mas com cidadãos, que como tais, a priori, tinham direitos iguais aos seus.

Entretanto, essa mudança de status dos grupos étnicos era processual e conquistada na luta. Quando esses reivindicavam os seus direitos territoriais, os mediadores tradicionais adotavam práticas de desmobilização do pleito, como a promoção e/ou acirramento de conflitos entre os membros das comunidades e das aldeias, fechamento de acessos a partes do território[15], destruição de roças formadas (era comum colocar gado para pastar nas roças das comunidades), deslegitimação pública da identidade étnica, criminalização de condutas de territorialidade com acionamento da polícia e órgãos ambientais, além de ameaças verbais e físicas.

Indígenas e quilombolas tinham consciência das consequências do processo de etnogênese e avaliavam que uma delas era a "perda da segurança", forjada na subalternidade e violências simbólicas, além de física e patrimonial. Quando interpelado sobre em que medida a aldeia ainda era tranquila, um interlocutor indígena respondeu: "Principalmente agora com essa demarcação de terra, né, aí que nós não tamo mais se sentindo seguro mesmo, que pode vim outras pessoas de outros lugares, com mau intenção, você num sabe o que pode fazer." (Entrevista realizada na aldeia Serra Negra do território Tupinambá de Olivença). Não paradoxalmente, o interlocutor também relatou que antes eles tinham uma segurança aparente, subordinada aos interesses dos outros (não indígenas). Assim, em sua perspectiva, a segurança só podia ser efetivamente conquistada com

[15] No quilombo de Jatimane, Nilo Peçanha, relatos registravam que não só fazendeiros como empresários de outros seguimentos eram protagonistas de conflitos com as comunidades, bem como realizavam cerceamento das suas condutas territoriais: "[...] O acesso às comunidades vizinhas de Barra dos Carvalhos, São Francisco e Boi Taraca está proibido desde que uma indústria comprou uma área próxima, bloqueando o caminho que interliga essas localidades. O acesso só é possível de três modos: não respeitando a proibição e passando por debaixo da cerca, o que é mais rápido e mais perigoso; pela praia, quando a maré está baixa; ou fazendo uma grande volta, por uma estrada de barro." (SANTANA, 2010 apud CARAVALHO; MIRANDA, 2010, p. 26)

a demarcação e homologação das terras, ou seja, com a positivação do direito territorial de base consuetudinária.

No processo de luta pela regularização territorial e no diálogo com as instituições federais responsáveis, a FUNAI e o INCRA, os grupos identificavam seus membros. O critério mais recorrente era o parentesco, sanguíneo, por filiação ou ainda espiritual (compadrio). Esse era o principal critério de permanência e de acesso ao território para os que estavam migrando. Afinal, "aqui, todo mundo é parente de todo mundo!" era uma explicação recorrente nas comunidades. Todavia, elas vinham lidando com a visita de pessoas de fora nas condições de pesquisadores – com investigações acadêmicas ou técnicas para o Estado – e com turistas.

A presença de acadêmicos não era novidade para muitos grupos, sobretudo os indígenas. Já a visita dos técnicos estatais vinha se acentuando, ao passo que a dos turistas era mais recente e estava associada ao turismo étnico, como no caso da aldeia de Coroa Vermelha e nos quilombos Barra e Bananal, em Rio de Contas. Os acessos dos dois tipos de pesquisadores eram regulados pelas lideranças, enquanto o dos turistas tinha um controle bastante incipiente e, às vezes, problemático, como no quilombo de Lagoa das Piranhas.

Sobre esse último tipo de visitante, cabe destacar as medidas adotadas pela aldeia Fercal Curipitanga, do território Tupinambá de Olivença. Eles não proibiram a visita de turistas brasileiros ou estrangeiros, mas proibiram as mulheres indígenas de se casarem com homens de fora, uma vez que era comum elas se casarem com "pessoas da Europa" e saírem da aldeia. Segundo um interlocutor, tal medida tinha por objetivo manter o crescimento demográfico da aldeia, de crianças nascidas de pais indígenas e, também, visava à "preservação da identidade e da cultura indígena", simultaneamente demonstrando as relações de gênero assimétricas que também caracterizam os povos originários.

Esses grupos demonstraram estar acostumados com os visitantes e organizados no controle do acesso dos turistas ao território. Tal postura ainda não tinha sido adotada sistematicamente pelos

quilombos remanescentes. Apesar disso, já na época da pesquisa, São Francisco do Paraguaçu era uma exceção, pois após reportagens realizadas pela imprensa nacional (Rede Globo) que questionavam a sua identidade étnica e suas condutas de territorialidades, o grupo tinha passado a ser criterioso no recebimento de visitantes com quaisquer tipos de objetivo. Eles solicitavam a realização de contato prévio por telefone com uma das lideranças e, preferencialmente, sob indicação de um dos mediadores ou pesquisadores que atuavam na comunidade para se ter acesso ao território.

De modo geral, foi relatado que pessoas de outras comunidades locais e das sedes municipais também visitavam os grupos nos períodos de festas, como o reisado e a comemoração dos santos padroeiros. Era comum a existência de intrusos em territórios indígenas e quilombolas, respectivamente, os arrendatários nas aldeias urbanas dos primeiros e os veranistas presentes nos territórios dos segundos. Algumas áreas também eram alvo de visitas de empreendedores e de técnicos dos órgãos estaduais de licenciamento de obras, dentre os quais o Instituto do Meio Ambiente (IMA).

Um exemplo desse tipo de pleito sobre os territórios étnicos era o dos investidores da indústria do turismo, que visavam instalar um eco resort em parte do território do quilombo de São Braz, especificamente na Ilha de Cajaíba, cujo acesso já tinha sido interditado (apesar de se tratar de parte de suma importância para a sobrevivência socioeconômica desta comunidade). Além de tal empreendimento, o quilombo salientou que já sofria impacto socioambiental da fábrica de papel Penha e do lixão de Santo Amaro, que se localizava perto da fonte de água utilizada pelo grupo.

Como dito alhures, os territórios também são constituídos de relações de poder. Defender a sua regularização implica em definir as suas fronteiras físicas e simbólicas. A identidade social, nas expressões étnica, territorial e laboral, é um elemento fundante e legitimador das fronteiras dos territórios indígenas e quilombolas. As condutas de territorialidades marcam a memória coletiva acerca do território ocupado geracionalmente, embora

> [...] os limites do território não seriam, é bem verdade, imutáveis – pois as fronteiras podem ser alteradas, comumente pela força bruta –, mas cada espaço seria, enquanto território, território durante todo o tempo, pois apenas a durabilidade poderia, é claro, ser geradora de identidade sócio-espacial, identidade na verdade não apenas com o espaço físico, concreto, mas com o território e, por tabela, com o poder controlador desse território... [...] (SOUZA, 1995, p. 84)

A delimitação e a defesa de um território são estabelecidas por elementos simbólicos da cosmografia de cada grupo tradicional. Ambos os grupos étnicos estavam empenhados na regularização oficial dos seus territórios, mas os relatos dos indígenas demonstram que eles não só estavam conscientes dos marcos das extremidades do terrritório, aspecto comum aos quilombolas, como também tinham domínio da quantidade de hectares que o perfazem e da relação entre este e o número de famílias das aldeias e suas demandas territoriais.

Os quilombolas que ainda não tinham passado pelo início dos trabalhos de regularização não dominavam a extensão em hectares do território, nem foram registrados relatos de que o território pleiteado pudesse vir a ser insuficiente para as demandas futuras dos seus membros. Essa postura pode ser atribuída ao próprio histórico recente da positivação dos direitos territoriais quilombolas.

Eles também diferem em intensidade dos indígenas quanto à perspectiva êmica de "preservação cultural", mas se aproximam no que se refere à mobilização para que as atividades públicas oferecidas por profissionais, nem sempre concursados, dentro do território sejam realizadas por pessoas dos próprios grupos. Desse modo, quanto à gestão do território, uma pessoa do quilombo de Nova Batalinha relatou que:

> Interlocutor: - Eu acho que uma cooperativa seria bem viável mesmo e tá ocupando também esses espaços que é de direito nosso mesmo como, por exemplo, cargos de professores, a gente tem durante muitos anos trazido professores da cidade para dá aula na zona ru-

> ral, esse é mais um aspecto negativo na minha opinião que é o de ta fazendo a renda daqui saia pra fora, que uma pessoa daqui poderia esta usando para ajudando sua família, vem uma pessoa de fora ganha esse recurso e é claro leva pra fora. Outro aspecto negativo de tá trazendo professores de fora é a questão de tá trazendo cultura diferente, né? Quando se conhece o público se tem maior facilidade de trabalhar com ele.

A indefinição jurídica dos territórios étnicos, ocasionada pela letargia dos processos de positivação do direito sobre eles, dificulta a manutenção das fronteiras territoriais frente a investidas dos outros e dos interesses da sociedade envolvente, às vezes acolhido pelo próprio Estado brasileiro. Os grupos tinham consciência dessa limitação jurídica, uma vez que ela era acionada pelos intrusos para legitimarem a dilapidação da terra e dos bens da natureza ou, ainda, lembradas pelos "parceiros", entendidos como instituições estatais.

> Interlocutor: - O que eu acharia assim, né, que o Governo, o Federal, ele tomasse conhecimento, o mais rápido possível, é na remarcação da terra, que aí nós pode conseguir ter os parceiro pra ajudar a gente na reserva, na fiscalização, porque nós tendo aí essa terra homologada, nós tem condição de enfrentamento, porque os parceiro diz "olha, não tem o título da terra, não tá homologada, nós num pode fazer nada" porque nós já prestou muitas queixa no IBAMA [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis] e num foi resolvido.
>
> (Entrevista realizada na aldeia Tucum do território Tupinambá de Olivença, 2010).

No que se refere à situação dos grupos após a regularização dos territórios, existia uma significativa diferença entre os indígenas e os quilombolas. Os primeiros não recebiam um título definitivo do seu território, que é subordinado à tutela do Estado. Por outro lado, os segundos foram alvo de uma nova modalidade de apropriação

formal de suas terras, baseada no direito à propriedade definitiva de gestão comunitária, por meio da figura jurídica da associação[16].

Ainda acerca da situação jurídica dos territórios indígenas e quilombolas, cabe destacar que eles tinham lógicas próprias de pertencimento e organização que não se balizam nos limites administrativos dos municípios, uma vez que tais fronteiras, frequentemente, foram instituídas posteriormente à organização territorial dos grupos étnicos. Isso é emblemático nos casos em que o território é composto por mais de uma comunidade e, portanto, por mais de um município, por exemplo, o do Quilombo de Tijuaçu e o do Povo Indígena Tupinambá.

Há de se ponderar ainda que os municípios são administrados com base no direito positivo, enquanto tais grupos se guiam de forma significativa pelo direito consuetudinário, pautado pelas territorialidades e por laços de parentesco. Contudo, foram encontradas situações em campo nas quais a população é precariamente assistida por serviços públicos, devido à indefinição da municipalidade e/ou por múltipla vinculação municipal.

Paul Little categoriza essas diferentes formas de direitos em que os grupos tradicionais se balizam pela noção de "pluralismo legal", que vem sendo trabalhada tanto na Antropologia quanto no Direito pelo "[...] reconhecimento das respectivas leis consuetudinárias que esses povos mantêm particularmente no que se refere a seus regimes de propriedade [...]". (2002, p. 21) A noção que os grupos tradicionais têm com a propriedade se diferencia significativamente da sociedade envolvente, uma vez que se pauta em critérios próprios a cada grupo, balizados por discernimento étnico, especialmente, nas relações sociais de alteridade com o outro.

Para o entendimento das relações de propriedade no intragrupo, dois pares analíticos são profícuos: produção x bens da natureza e o individual x coletivo. A categoria individual não é pautada no indivíduo, sequer nas individualidades. Estas são antes de qualquer coisa

[16] Não foi possível averiguar as consequências práticas e as representações sociais desta diferença entre indígenas e quilombolas nos limites deste artigo.

atreladas ao caráter sociocultural e, portanto, subordinadas à lógica da família do grupo doméstico e da comunidade à qual pertencem. Assim, existe uma combinação entre propriedade individual da família e propriedade coletiva dentro do mesmo território.

Embora pública, a terra quilombola não é tutelada pelo Estado e vale-se da gestão comunitária. A propriedade coletiva engloba os caminhos, as nascentes d'água, o mar, os rios, os lagos e todos os bens da natureza do território que não são fruto do trabalho humano, mas que são alvo de práticas extrativistas pelos grupos ou de práticas religiosas. A produção, ainda que em algumas ocasiões seja realizada conjuntamente ou em mutirão, é da família que trabalhou diretamente nela ou que foi alvo do auxílio por seus pares. Nesse caso, há práticas de reciprocidade, ou seja, a retribuição da ajuda recebida em momento oportuno.

> O controle sobre a terra se faz grupalmente sendo exercido pela coletividade que define sua territorialidade com base em limites étnicos fundados na afiliação por parentesco, co-participação de valores, de práticas culturais e principalmente da circunstância específica de solidariedade e reciprocidade desenvolvidas no enfrentamento da situação de alteridade proposta pelos brancos. (LITTE, 2002 p. 9)

Por sua vez, a propriedade individual assume conotação diferenciada entre os quilombolas e os indígenas. Para os primeiros, ela é comumente pautada numa "ética camponesa" (WOORTMANN, 1990), que em linhas gerais pode ser compreendida como a herança da terra como um patrimônio incorporado à família, a extensa, que passa geracionalmente entre os seus membros. Para os segundos, mesmo incorrendo em possível erro de generalização, pode-se explanar que mesmo esse caráter familiar do patrimônio é subsumido pela existência e afinidade estrita com a coletividade (o grupo), portanto, não restrita a família nuclear e/ou a ampliada.

> [...] De uma perspectiva geral sobre essas sociedades, Ramos (1986: 13-16) ressalta que "a terra não é e não pode ser objeto de propriedade in-

> dividual. De fato, a noção de propriedade privada da terra não existe nas sociedades indígenas. (...) Embora o produto do trabalho pudesse ser individual, ou, melhor dizendo, familiar, o acesso aos recursos era coletivo. (...) A terra e seus recursos naturais sempre pertenceram às comunidades que os utilizam, de modo que praticamente não existe escassez, socialmente provocada, desses recursos". (apud LITTLE, 2002, p. 8)

Tal perspectiva é corroborada por Suzana Viegas em sua etnografia sobre os indígenas Tupinambá de Olivença, no sul da Bahia. Segundo a autora, o sentimento de ligação desse povo com a terra é marcado pela "personalização e responsabilidade", que se distingue da apropriação desse bem da natureza como um patrimônio transmitido por herança, comum em "[...] tantas outras vivências da ruralidade em muitas outras regiões, mesmo no Nordeste." (2007, p. 86)

Os sentimentos e representações acerca da terra não se restringem aos pares de categorias analíticas (a produção x os bens da natureza e o individual x o coletivo). Como citado alhures, cada grupo, quer indígena quer quilombola, tem historicidade específica engendrada durante gerações, que do ponto de vista territorial é estabelecida pelas condutas de territorialidade, que, por sua vez, não se orientam, apenas, pela extensão nem pelos bens existentes no território.

Desta forma, Antônio Carlos Diegues (2005) salienta que os símbolos são integrantes da história dos grupos tradicionais, sendo apropriados e ligados à identidade espacial. Seus marcos são os cemitérios, as roças antigas, os caminhos, os mitos e as lendas. Acrescentam-se a esses elementos os espaços de festejos, de luta e de culto religioso.

> Entre esses elementos, os rios, riachos, lagos, córregos, poços (e para as populações litorâneas, a praia e o mar) desempenham um papel fundamental para a produção e reprodução social e simbólica do modo de vida. Eles garantem a água para saciar a sede dos homens e animais, para o uso doméstico, para as hortas e pomares, para trans-

> porte e navegação e para algumas dessas populações são também fonte de energia. Para muitas delas, são também locais, habitados por seres naturais e sobrenaturais benéficos que, quando desrespeitados, podem trazer destruição e desgraça. Essas populações atribuem valores às águas que são distintos daqueles utilizados pelas sociedades urbano-industriais. (Idem, p. 1)

O simbolismo que gesta e envolve os territórios étnicos tende a ser denso, complexo, específico a cada grupo e, de forma significativa, difere das relações territoriais da sociedade envolvente. Na citação acima, Diegues salienta o papel central que a água ocupa na organização material e simbólica dos grupos. Ela é um bem da natureza, em geral, utilizado de forma coletiva.

Para outras comunidades, como o quilombo de São de Francisco do Paraguaçu, o mar e o mangue eram espaços de trabalho e de luta, uma vez que os caminhos e os acessos até eles vinham sendo proibidos pelos fazendeiros, após o início do processo de regularização do território pelo INCRA.

A acepção política adensada na luta fundiária soma-se às dimensões materiais e simbólicas que constituem a água como um espaço de territorialidade, como um "território água". Ou seja, os grupos tradicionais, em graus diferenciados, estão ligados ao um território de terra e de água.

> [...] relação das comunidades do Velho Chico com os rios (seja o próprio São Francisco, no caso de Jatobá, ou o Rio das Rãs, no caso de Nova Batalhinha, considerado um "braço" do São Francisco), estes possuem papel fundamental tanto na delimitação dos territórios quanto na morfologia das comunidades. Em Nova Batalhinha, por exemplo, esse papel foi definido, pelos nativos, como "direção", designando a distribuição das casas de acordo com a faixa de terra que se estende quase que paralelamente ao Rio das Rãs e ao Rio São Francisco. Assim, cada casa detém o usufruto de um trecho dessa faixa de terra, além de parte do terreno alagadiço que se forma entre os rios e do terreno atrás de suas casas até o limite do território. [...] Já em Jato-

> bá, a situação é mais complicada, devido ao fato do seu território ter sido, até recentemente, restrito a uma faixa extremamente estreita ao longo do rio. [...] foi possível observar indícios de uma organização parecida com Nova Batalhinha: as casas, separadas por cercas, estão distribuídas ao longo do rio com acesso à margem, possuindo um roçado/quintal atrás ou à sua frente. (DETURCHE, 2010 apud CARAVALHO; MIRANDA, 2010, p. 111-112)

Pelo que já foi expresso, é lícito inferir que os territórios de origem dos grupos são em si o espaço de referência de identidade e de territorialidade. Isso não implica dizer que os territórios não são dinâmicos, o que seria impossível, na medida em que eles e seus grupos vinculados fazem parte do devir histórico. Entretanto, o que se destaca é a simbiótica relação estabelecida pelos grupos com seus territórios originais.

Será que a desterritorialização é um mito? (HAESBAERT, 2004) Do ponto de vista geográfico pode sê-lo, uma vez que os grupos sociais estão sempre espacializados em um local e, por sua vez, estabelecem relações territoriais com ele. Entretanto, na perspectiva socioantropológica, tais grupos sofrem processos históricos de desterritorialização[17], comumente à revelia de sua opinião, de seus interesses e direitos, pois mesmo que espacializados em outro local, o impedimento da continuidade de suas condutas de territorialidades com seu território original tem impactos profundos na cosmologia,

[17] Dentre os grupos pesquisados, os Tuxás de Rodelas são um caso exemplar de um processo de desterritorialização. Eles possuíam um território tradicional, concedida por Alvará Régio de 1700 e 1703, de uma légua em quadra, não demarcado, mas perfeitamente identificado pelos documentos e relatos históricos. Em 1988, com a construção da Barragem de Itaparica, cento e oitenta famílias Tuxás foram retiradas de seu território. Anteriormente à inundação de Rodelas, os indígenas moravam em terra firme, às margens do rio São Francisco (estado da Bahia), e trabalhavam na Ilha da Viúva (estado de Pernambuco), onde tinham suas roças. Apesar de transcorrido mais de vinte anos, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) não lhes concedeu, como acordado, terra para que eles voltassem às atividades agrícolas, prática outrora central para organização socioeconômica e para sociabilidade do grupo. (MODERCIN, 2010 apud CARAVALHO; MIRANDA, 2010, p. 203)

na sociabilidade intra e intergrupo e na identidade socioespacial, que configura em si a identidade sociocultural construída geracional e historicamente.

Considerações finais

A territorialização, a desterritorialização e a reterritorialização são exemplos da dinâmica territorial, inserida em contextos políticos, econômicos e sociais da sociedade nacional. Atentando para a história da expansão das fronteiras no Brasil, percebe-se que o processo de novas ondas de territorialização, por parte dos indígenas, dos negros e de outras categorias advindas do processo de etnogênese, deu-se, acima de tudo, pela constante desterritorialização sofrida por esses grupos sociais que remontam desde o período colonial até ao século XXI, corrente. (LITTLE, 2002)

Apesar da legislação federal (CF/88) e da Convenção 169 da OIT, a situação jurídica dos territórios étnicos baianos, sobretudo dos quilombos remanescentes, ainda é de não efetivação dos direitos territoriais. Tanto pela falta de pronto atendimento das demandas de regularização fundiária quanto pela letargia na condução dos processos, no âmbito administrativo das instituições competentes, além da recorrente judicialização.

Cabe destacar que a efetivação dos direitos territoriais foi indicada como uma prioridade tanto pelos indígenas quanto pelos quilombolas. Eles reivindicavam a positivação das relações territoriais consuetudinárias, que mantêm com suas terras, bem como solicitavam que seus saberes, sua memória coletiva e sua historicidade fossem o monte principal a ser considerado no processo de regularização fundiária.

Nesse sentido, tais grupos étnicos buscavam assegurar a sobrevivência material e simbólica das gerações futuras e dos membros que saíram do seu território de origem em função da falta de terra,

frequentemente associada aos conflitos fundiários que marcam, indistintamente, os dois grupos étnicos.

Passando-se mais de dez anos desta pesquisa e da primeira versão deste artigo, este último parágrafo segue extremamente atual e, por enquanto, é indicativo da continuidade dos pleitos indígenas e quilombolas, só que elevado a milésima potência no cenário de uma política federal antidemocrática e idelogicamente retrógrada. Assim, era e ainda é mister que a política pública de regularização fundiária se fundamente na legislação e promova equidade social. A titulação dos territórios e a homologação das terras indígenas e quilombolas não são mera redistribuição de terras. Trata-se do reconhecimento de que esses grupos têm especificidades territoriais e identitárias garantidas pela carta magna do país e que, portanto, devem ser cumpridas garantindo a diversidade étnica e cultural brasileira.

Referências

ANAÍ Disponível em: http://anai.org.br/. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973: dispõe sobre o estatuto do índio. Disponível em: http://www.funai.gov.br/quem/legislacao/estatuto_indio.html. Acesso em: 04 ago. 2011.

BRASIL. Senado Federal - Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 04 ago. 2011.

BARTOLOMÉ, Alberto Miguel. As etnogênese: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político, Mana, Rio de Janeiro, v. 12, 2006.

CARVALHO, Maria Rosário G.; MIRANDA, Sarah Siqueira. Produto III: referencial teórico da pesquisa "Necessidades e demandas de desenvolvimento urbano das comunidades quilombolas e indígenas do estado da Bahia". Salvador: mímeo, 2010. 63 p.

DETURCHE, Jeremy. Relatório equipe III. In: CARVALHO, Maria Rosário G.; MIRANDA, Sarah Siqueira (Orgs.). Produto IV: relatórios de campo da pesquisa "Necessidades e demandas de desenvolvimento urbano das comunidades quilombolas e indígenas do estado da Bahia". Salvador: mímeo, 2010. p. 56-101.

DIEGUES, Antônio Carlos. Aspectos sócio-culturais e políticos do uso da água. Plano nacional de recursos hídricos – MMA, 2005. Disponível em: http://www.usp.br/nupaub/agua.pdf Acesso em: 30 jun. 2010.

FCP. Disponível em: https://www.palmares.gov.br/. Acesso em: 31 jan. 2022.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UnB, 2001. p. 245 – 282.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 395.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Disponível em: Acesso em: jun. 2010. (Série Antropologia 322).

MIRANDA, Sarah. Considerações sobre a apropriação infantil do território. In:_____ Aprendendo a ser Pataxó: um olhar etnográfico sobre as habilidades produtivas das crianças de Coroa Vermelha, Bahia. 244f.

2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Antropologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MODERCIN, Isabel. Relatório equipe V. In: CARVALHO, Maria Rosário G.; MIRANDA, Sarah Siqueira (Orgs.). Produto IV: relatórios de campo da pesquisa "Necessidades e demandas de desenvolvimento urbano das comunidades quilombolas e indígenas do estado da Bahia". Salvador: mímeo, 2010. p. 56-101.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. Mana, Rio de Janeiro, v.4, n. 1, abr. /1998. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131998000100003. Acesso em: 04 ago. 2011.

RABELLO, Evandro. Relatório equipe IV. In: CARVALHO, Maria Rosário G.; MIRANDA, Sarah Siqueira (Orgs.). Produto IV: relatórios de campo da pesquisa "Necessidades e demandas de desenvolvimento urbano das comunidades quilombolas e indígenas do estado da Bahia". Salvador: mímeo, 2010. p. 56-101.

SANTANA, Carolina. Relatório equipe I. In: CARVALHO, Maria Rosário G.; MIRANDA, Sarah Siqueira (Orgs.). Produto IV: relatórios de campo da pesquisa "Necessidades e demandas de desenvolvimento urbano das comunidades quilombolas e indígenas do estado da Bahia". Salvador: mímeo, 2010. p. 56-101.

SOCIOAMBIENTAL. Urnas demarcadas: Brasil elege maior número de candidatos indígenas na história da democracia. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/urnas-demarcadas-brasil-elege-maior-numero-de-candidatos-indigenas-na-historia-da-democracia. Acesso em: 31 jan. 2022.

SOUZA, Marcelo José Lopes. Introdução: uma primeira aproximação conceitual. In: CASTRO, et al (Orgs). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

VIEGAS, Susana de Matos. Casas em pés de jaca: memória e experiência pessoal direta. In: _____ Terra calada: os Tupinambá na Mata Atlântica do Sul da Bahia. Rio de janeiro: 7 Letras, 2007. p. 207-236.

_____. Casas em pés de jaca: memória e experiência pessoal direta. In:_____ Terra calada: os Tupinambá na Mata Atlântica do Sul da Bahia. Rio de janeiro: 7 Letras, 2007. p. 207-236.

Imagens do Petroceno:

habitabilidade e resistência quilombola nas infraestruturas do petróleo em manguezais do recôncavo Baiano[1]

Rafael Palermo Buti

Construindo hábitos de observação para uma eco-história-de-novo

Discorrendo sobre uma área de mineração abandonada no centro da Jutlândia, Dinamarca, Ana Tsing (2019) afirma que humanos raramente controlam os efeitos das perturbações nas paisagens,

[1] Este artigo é desdobramento de uma comunicação feita no Simpósio Temático Contaminações Multiespecíficas: narrativas de mundos em ebulição, durante a VII Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia (REACT) realizada em maio de 2019 em Florianópolis-SC. Foi originalmente publicado na Revista Amazônica (v. 12, n. 1, 2020).

no sentido de planejar seu gerenciamento. Segundo esta autora, as perturbações derivadas "são geralmente as sobras involuntárias das atividades, nas quais as consequências na paisagem são dificilmente pensadas" (TSING 2019: 154).

Lugares como campos de mineração desativados são lugares onde a vida deve recomeçar depois de exterminada. Por isso, a mesma autora sugere que pesquisadores construam "hábitos de observação" para contar o que se pode chamar de "eco-histórias-de-novo": referindo-se a novos ecossistemas que surgem das ruínas das infraestruturas imperiais e industriais. O imperativo da morte é composto pelo ciclo da vida, abrindo possibilidade para habitabilidades ressurgentes: entendidas como o trabalho de muitos organismos negociando suas diferenças para forjar ajuntamentos multiespécies em meio aos distúrbios de paisagens arruinadas (TSING 2017).

Por estar inscrita na história da exploração de petróleo comercial no Brasil desde os anos 1940, a cidade de São Francisco do Conde, localizada no Recôncavo da Bahia, deixou e deixa nas paisagens de manguezal rastros de eco-histórias-de-novo[2]. Ali, perturbações lentas e rápidas, antigas e novas, produzidas pela cadeia de exploração, refino e escoamento do petróleo conformam as paisagens de manguezal da cidade, constituindo lugares e modos de habitar (BUTI 2019; SILVEIRA & BUTI 2020). Guaiamuns-petroleiros, prainhas, aterros, ruínas, ruídos, tubulações, caminhões, caminhos, bases de exploração ativadas e abandonadas, cheiro de gás, cercas, especulação imobiliária, racismo ambiental e institucional são alguns dos efeitos dessa triste história inscrita nos lugares de vida de quem habita o manguezal, modelando os territórios pesqueiros de uma cidade que conjuga alta concentração fundiária, elevado Produto Interno Bruto derivado dos royalties e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (SANSONE 2007; GEOGRAFAR 2015).

[2] O município está localizado na porção norte da Baía de Todos os Santos há 77 km de Salvador. Sobre a história do petróleo na Bahia e em São Francisco do Conde, ver Viana Filho (1984) e Brito (2008).

Este é o lugar de vida do quilombo Dom João, comunidade habitada por em torno de 80 famílias que vivem da pesca artesanal, e engajam estratégias de enfrentamento aos efeitos de longa e curta duração produzidos pela indústria petroleira. As eco-histórias-de-novo que trago conjugam textos curtos e imagens fotográficas de episódios e lugares percorridos por quem faz do mangue seu território de vida. Eles são resultado de minhas atividades de pesquisa, extensão e ensino como professor do Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), sediado no campus do Malês, este, localizado em uma área de encosta de manguezal contígua a Dom João[3].

Com este ensaio fotoetnográfico pretendo provocar o debate público sobre os direitos das comunidades pesqueiras em áreas de manguezal afetadas pelo petróleo. A ênfase midiática nas "praias do nordeste" durante o catastrófico vazamento do petróleo trazido pelos mares do Atlântico para a costa brasileira a partir de agosto de 2019 reforçou a invisibilidade dos efeitos da contaminação nas áreas de manguezal, o silenciamento das vozes e perspectivas dos pescadores e marisqueiras, bem como a inoperância do poder público sobre a realidade de quem vive neste ecossistema (INTERVOZES 2020)[4]. Embora o petróleo vaze nos manguezais da Baia de Todos os Santos há mais de 50 anos, e embora haja pesquisa sobre os efeitos da contaminação (HATGE et al. 2009), este debate é insipiente na esfera pública para a efetivação dos direitos socioambientais das comunidades.

Manguezais são ecossistemas sensíveis aos efeitos da contaminação por petróleo, e por isso carecem de atenção especial por parte do poder público: é também uma questão de saúde pública e do direito

[3] As imagens foram capturadas através da câmera de celular Samsung (modelo J5 Prime), em diferentes contextos de pesquisa e atividades pedagógicas entre 2017 e 2020.
[4] Para um panorama da catástrofe, ver: https://science.sciencemag.org/content/367/6474/155.2/tab-article-info. Acesso em 18/05/2020. Sobre a relação entre o vazamento do petróleo no Atlântico e as áreas de manguezal, ver: https://g1.globo.com/natureza/desastre-ambiental-petroleo-praias/noticia/2019/10/25/essenciais-para-o-planeta-manguezais-no-nordeste-sao-sufocados-por-petroleo.ghtml Acesso em 18/05/2020.

do trabalhador, pautas importantes levantadas pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) e pelo Conselho Pastoral da Pesca (CPP) da Bahia. Boa parte dos vazamentos e tragédias que testemunhei nesses poucos anos de presença nos manguezais não é acompanhada, e sequer reconhecida, pelos órgãos responsáveis em nível municipal, estadual e federal. Poucos são os planos de recuperação das áreas contaminadas, e raras são as situações de reparação aos danos causados aos pescadores e marisqueiras.

Minha intenção com as imagens e histórias associadas é explorar acontecimentos e perspectivas de alguns pescadores e pescadoras diante dos modos de perturbação da cadeia petroleira em seus lugares de vida. Como veremos, há perturbações lentas e de longa duração, resultado de vazamentos ocorridos há décadas. Há perturbações rápidas e de curta duração, referentes a um vazamento que destrói o lugar em poucos dias. Há rupturas, como os aterros sobre o mangue, que exterminam a habitabilidade de algumas espécies para produzir outras habitabilidades. Há poços de exploração ativados e desativados, ruínas grandes e pequenas, pedaços de construção abandonados em áreas de pesca. Há os manguezais mortos conhecidos por prainha, onde bosques de árvores de mangue vermelho (Rhizophora mangle) e mangue branco (Laguncularia racemosa) foram radicalmente exterminados, dando lugar a uma área deserta que também se transforma aos poucos. Tudo isso é manguezal hoje, é território pesqueiro, lugar percorrido e habitado pelas múltiplas vidas que o compõem. Tudo isso é o petroceno.

O vazamento de petróleo e a independência da Bahia

Quinta-Feira, madrugada de 16 de maio de 2018. Um duto da Petrobras se rompe nas imediações do quilombo Dom João, contaminando áreas residenciais, roças e o manguezal. Ali, ambientes habitados por crustáceos, peixes, plantas, pássaros, pescadores,

marisqueiras e rios amanhecem cobertos de óleo e com a cor escurecida. A subida da maré no dia seguinte espalhou o petróleo a outros pontos do manguezal, desaguando na Baia de Todos os Santos. De barco e a pé, alguns moradores de Dom João passam a registrar a catástrofe, produzindo dados para subsidiar as denúncias junto aos órgãos responsáveis. Imagens do mangue preto, com caranguejos mergulhados no petróleo, peixes e aratus mortos, passam a circular pelas redes sociais.

Figura 1 - Placa informando os dutos de onde vazou o petróleo em maio de 2018[5]

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Responsável por transportar o petróleo extraído da Trincheira do Marapé (nome oficial de uma base de exploração no manguezal do Marapé) à refinaria Landulpho Alves, a "linha do petróleo" (como são chamados os dutos) rompeu por conta do desabamento de um aterro. As fortes chuvas de maio foram, segundo moradores, os fatores

[5] Ao fundo, o manguezal de Dom João, para onde o petróleo desceu. Esta imagem foi tirada em 24 de maio de 2018 durante uma atividade da Unilab.

do desabamento, e do consequente rompimento da linha e espalhamento do petróleo morro e mangue abaixo.

Figura 2 - Fonte onde jorrou vazamento[6]

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Antes de chegar às áreas residenciais, roças e manguezal em Dom João, o petróleo derramado percorreu os canaviais que separam a base petroleira de Marapé das áreas de moradia da comunidade. A partir de então, o tom esverdeado, amarelado e amarronzado dos

[6] Fonte de onde jorrou o petróleo vazado em maio de 2018, por conta do desabamento de um aterro e o rompimento de um duto. A imagem mostra o petróleo vazando por sobre os destroços. Foi tirada em 19 de maio de 2018, três dias após o vazamento.

canaviais que sempre compuseram as paisagens de massapê do Recôncavo desde o contexto colonial, dividia com o petróleo sua coloração em Dom João.

Figura 3 - Rastros do petróleo vazado sobre o manguezal. 19 de maio de 2018.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Um dia depois a Petrobras iniciava a tentativa de descontaminação e limpeza do mangue, o que dava à paisagem estuarina uma nova composição: em lugar de marisqueiras, gaiamunzeiros e caranguejeiros ocupando, com seus petrechos de pesca, o manguezal junto às espécies, homens vestidos com capa laranja e chapéu de proteção branco ali faziam a contenção e a sucção do petróleo em meio a um cheiro bastante forte. Impedidos de adentrar no mangue, os moradores assistiam à distância os trabalhadores da Petrobras colocarem barreiras de contenção do óleo, além do manuseio de um sugador conectado a um caminhão estacionado em uma estrada de chão

batido na beira de mangue. O movimento e o barulho eram intensos. O cheiro, bastante forte, era sentido na estrada de rodagem que liga o município de São Francisco do Conde a Candeias.

Figura 4 - Homens entrando no manguezal para preparar o processo de sucção do petróleo. 19 de maio de 2018.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

No dia 2 de julho do mesmo ano, a Associação Quilombola Dom João publicava uma carta aberta assinada por entidades e grupos parceiros denunciando o ocorrido (ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA PORTO DOM JOÃO 2018). A data escolhida pela comunidade não foi aleatória: 2 de julho é o dia comemorativo da independência da Bahia, evento anualmente ritualizado por sua população que celebra a expulsão das tropas lusitanas de Madeira Melo do Brasil, nos idos de 1823. Segundo o historiador Joel Rufino (1979), a data remonta ao "dia em que o povo ganhou" (nome de seu livro homônimo), em referência aos episódios que culminaram na expulsão definitiva dos portugueses do Brasil. Para este autor, o apagamento das histórias da

Independência da Bahia nos cânones de uma história oficial da Independência Nacional é correlata ao apagamento das histórias das lutas antiescravistas nos cânones de uma história oficial da Abolição da Escravidão. Em ambas, são as figuras da elite imperial (Dom Pedro e Princesa Isabel) quem, em um ato benevolente e sem atritos, figuram representadas como concededoras da dádiva ao país (sua independência e liberdade), deslocando os personagens reais (o povo) ao polo de uma passividade, invisibilidade e cordialidade próprias embebidas no mito da democracia racial.

Na carta de Dom João, o quilombo (este lugar consagrado pela ideologia nacional como o símbolo maior de resistência antiescravista) recupera a data para reivindicar sua independência do petróleo e da precariedade imposta pelas infraestruturas petroleiras. Ao fazê-lo, se coloca como defensor do mangue, e acusa os órgãos ambientais de negligência, por durante décadas contribuírem para a produção da morte nos lugares de vida e pesca de sua população. No documento, a Associação coloca os pescadores e pescadoras de Dom João como os "guardiões" e protetores das áreas de manguezal, lugar da resistência, liberdade e independência do povo negro que sempre viveu nos ditames da "mãe maré".

História em ruínas

A cena do vazamento em Dom João evidencia um caso muito concreto do impacto das perturbações por petróleo nos ambientes que conformam os territórios pesqueiros no Recôncavo, justamente no período em que o próprio petróleo e o valor dos seus derivados estavam na pauta temática da opinião pública brasileira. Foi no dia 20 de maio daquele ano, três dias após o vazamento no Marapé, que deflagrou-se o movimento de paralisação dos caminhoneiros e motoristas pelas estradas do Brasil: enquanto estes reivindicavam a flexibilização das tarifas de pedágio e a diminuição do valor do petróleo

"refinado" para o transporte dos caminhões e automóveis, o território de Dom João recebia, gratuitamente e aos jorros, um petróleo "puro" com poder de matar as muitas vidas que o conformam. Para aquele caso a cobertura da mídia era completa, para este não existia.

Não era a primeira vez que um vazamento marcava essa relação direta, e desigual, do petróleo para com os moradores de Dom João. Pouco mais de um ano antes do vazamento no Marapé, em fevereiro de 2017, acompanhei um dos seus habitantes em uma pescaria de guaiamum (cordisona ganhumi), crustáceo que vive nas áreas do entorno da parte mais úmida dos manguezais, nos "costeiros", como são conhecidos na cidade esses ambientes de transição entre manguezal e florestas. Na ocasião desta pescaria realizada próxima a Dom João, o pescador se preparava para recolher as últimas "ratoeiras"[7] que armara nas tocas de guaiamum. Ao abrir uma dessas, nos deparamos com o que ele mesmo denominou de "guaiamum petroleiro": um guaiamum de coloração preta, com uma consistência oleaginosa e um cheiro bastante forte, fruto da contaminação por petróleo da área no fundo do buraco onde o animal morava, de profundidade algo em torno de 2 metros.

Ao fundo desta imagem capturada em fevereiro de 2018 um gaiamunzeiro prepara a ratoeira em uma toca aberta pelo animal em área de aterro. À frente se vê um apoio de ferro incrustado do território de pesca: trata-se das sobras de um ponto de exploração de petróleo abandonado.

Este petróleo que ocupava o fundo do buraco onde vivia o guaiamum petroleiro não foi ali parar por decorrência de um vazamento recente, como no caso do Marapé. Tratava-se, ao contrário, de um petróleo vazado há décadas, quando o então pescador, ainda criança e morador do local, ouvira falar do rompimento de um duto na estrada

[7] As ratoeiras são o apetrecho utilizado em vários locais do Brasil para pescar o guaiamum. São armadilhas construídas pelos próprios pescadores com materiais facilmente disponíveis em seu ambiente, incluindo uma estrutura cilíndrica que pode ser feita com garrafas PET, canos de PVC, embalagens plásticas diversas, latas de óleo ou de leite. Ver Silveira & Buti (2020).

vizinha, o que ocasionou, de noite, uma grande explosão e a descida do petróleo rio abaixo em direção à Baía de Todos os Santos. Conta-se que a descida do petróleo pelas águas foi percebida por alguns moradores em decorrência de um fogo de 5 metros de altura que descia pelo rio, além do forte cheiro. Eis as condições socioambientais que fizeram com que existisse um guaiamum petroleiro décadas depois.

Figura 5 - Gaiamunzeiro é como são conhecidos os pescadores de guaiamum.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

De uma forma importante, a história do petróleo na cidade está inscrita no corpo do animal: seu nome duplo batizado pelo pescador indica a condição híbrida de uma "natureza" atravessada por uma "cultura" da exploração dos recursos mediante os rastros do petróleo. O que surpreende é o intervalo de tempo que separa este vazamento

épico do dia do nosso encontro com o guaiamum petroleiro: algo em torno de 40 anos. Há, portanto, uma memória social e uma história ambiental dos vazamentos, ambas ignoradas pela oficialidade, que prefere louvar a cadeia petroleira na cidade, lucrar com o dinheiro de seus royalties sem criar mecanismos de proteção e preservação do manguezal e dos muitos corpos que o habitam.

O guaiamum petroleiro é incrivelmente resistente, não morreu contaminado, diferente do caranguejo encontrado por uma moradora de Dom João dias depois do vazamento do Marapé. Contara a senhora de mais de 70 anos em uma reunião da Associação Quilombola Dom João que, ao encontrá-lo morto pelo petróleo, teve que enterrá-lo pela tristeza de ver seu corpo jogado na beira do quintal. Pescar um gaiamum petroleiro e enterrar um caranguejo evidenciam relações e afetos dos pescadores e marisqueiras de Dom João nos ambientes de manguezal: diferentes formas de conviver, coabitar e cuidar da vida em meio às finitudes impostas pela cadeia petroleira. A pergunta que devemos fazer é: que tipos de seres e paisagens serão produzidos pelo vazamento de maio de 2018? Passados dois anos do desastre, parte da área contaminada pelo vazamento inicia um processo gradual de transformação, haja vista o ressecamento das árvores de mangue e a diminuição da ocorrência dos caranguejos. Estes são alguns marcadores do início de sua morte.

"A maré é uma só": cuidar e ter cuidado

Engajar hábitos de observação para contar eco-histórias-de-novo implica estar atento às perspectivas e saberes locais. São os pescadores e pescadoras artesanais quilombolas os melhores conhecedores dos lugares, e os que mais diretamente conhecem e sofrem os efeitos perversos da perturbação e a desigual distribuição dos riscos ocasionados pelas infraestruturas do petróleo. São estes também quem tem

engajado modos de cuidar do mangue e oferecido caminhos para a recuperação das áreas.

Nota-se que as árvores de mangue estão com suas folhas e troncos ressecados, indicando a morte em curso e a possibilidade de o lugar transformar-se em prainha. A ocorrência das espécies de crustáceos e moluscos está diminuindo aos poucos. Não existe plano de recuperação dessa área previsto pelo Secretária do Meio Ambiente municipal, pelo INEMA ou IBAMA, tampouco reparação aos pescadores e marisqueiras que aí trabalhavam e tiravam seu sustento.

Figura 6 - Localidade de manguezal afetada pelo vazamento de petróleo de maio de 2018, capturada dezessete meses após o vazamento, em outubro de 2019.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Em uma reunião sobre racismo ambiental nos territórios pesqueiros organizada na sede do Conselho Pastoral dos Pescadores em setembro de 2018 em Salvador, uma liderança quilombola de Acupe, Santo Amaro, ensinava sobre a influência das marés na produção da morte no mangue. Afirmava a senhora que a "maré é uma só", e que sua força, que dá vida às espécies e rege o ciclo dos peixes, mariscos,

pescadores e marisqueiras, pode levar também a contaminação de um lugar ao outro. Isso explica a existência das prainhas em vários pontos dos manguezais, mesmo em locais não diretamente afetados por um vazamento. Isso implica aos humanos a necessidade de cuidar do mangue diante do avanço das contaminações.

Figura 7 - Prainha no manguezal do Marapé.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Esse é o efeito de décadas de exploração do petróleo nos manguezais. Muitas árvores de mangue vermelho morreram nesse local, que em condições saudáveis permitia a ocorrência faunística e florística em abundância, como moluscos e crustáceos. Na imagem, tirada em fevereiro de 2018, vê-se raízes de mangue vermelho despontando. O manguezal ressurgirá na perturbação, ou sua morte definitiva já está decretada pelo petróleo?

A mesma maré que produz a vida tem potência para levar a morte. As reflexões da pescadora quilombola nos lembram as palavras de Ailton Krenak recuperadas no texto de Alexandre Nodari (2018), quando este discorre sobre o sentido ambivalente do cuidado com o

mundo: é necessário ter "cuidado com o mundo porque ele é frágil e podemos destruí-lo, mas também, e ao mesmo tempo, precisamos ter cuidado com o mundo porque ele é perigoso e pode se vingar das nossas ações" (NODARI 2018: 08).

O duplo sentido do cuidado nos leva ao que Isabele Stanger (2015) chama de o "tempo das catástrofes". Nele, "teremos que responder incessantemente pelo que fizemos diante de um ser implacável", "Gaia", cuja intrusão e indiferença determina o "devir monstruoso" (Idem: 41) que se descortina, primeiramente e principalmente, às populações pobres do planeta, as que, justamente, não são as responsáveis pela catástrofe. Em São Francisco do Conde, a intrusão de Gaia é a intrusão do guaiamum-petroleiro e seus devires monstruosos nas áreas de manguezal. Diante dela, os pescadores artesanais do quilombo Dom João e seus aliados travam algo parecido ao que Arturo Escobar (2015) chama de "luta ontológica", entendida como a defesa dos muitos mundos que habitam o planeta diante das crises ecológicas produzidas pelo grande mercado. Diante delas, pescadores e marisqueiras engajam o que Boaventura de Souza Santos, ao discorrer sobre modos de resistência no quilombo da Ilha de Maré, próximo a Dom João, entende como a possibilidade de "um outro mundo possível" (SANTOS 2017).

Ao nomear uma de suas bases de exploração de petróleo de trincheira do Marapé, a Petrobras assume a "luta ontológica". Boa parte do mangue ao redor da trincheira está morta, mas não vencida. É possível ressurgir? Em uma atividade de "caminhaula" realizada para o curso de no próprio Marapé quatro dias antes do vazamento do dia 16 de maio, Seu José, pescador de Dom João responsável pela dinâmica, disse que sim. Basta replantar o mangue de uma forma diferente da que os projetos de recuperação da Petrobras têm feito: com amor. Produzir mundos é, também, amar. O petróleo recém vazado em Dom João foi dali extraído. Se a área recém afetada virará uma prainha, só o futuro (e a maré) poderá dizer. De todo modo, a guerra (e a luta ontológica) está declarada.

Figura 8 - Trincheira de Marapé, um dos pontos de exploração do petróleo.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Os tubos à esquerda são chamados de "linhas", e levam o petróleo a um reservatório localizado em uma das entradas da cidade. Este reservatório é ligado por um sistema de linhas à refinaria Landulpho Alves, que por sua vez é conectada ao polo industrial de Camaçari e ao porto de Aratu. A Trincheira bombeia o petróleo do coração do mangue ao (fim do) mundo. Fevereiro de 2018.

Figura 9 - Mangue morto pela Trincheira de Marapé, que está ao fundo.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Este manguezal poderá ressurgir e fazer brotar novamente as muitas vidas que aí viviam? O que os órgãos ambientais responsáveis têm feito para recuperar o ecossistema manguezal? Pescadores e marisqueiras são indenizados pelos efeitos do petroceno em seus corpos? Fevereiro de 2018.

Figura 10 - Dutos que saem da Trincheira. São as Veias do Petróleo que ligam Marapé ao (fim do) mundo. Fevereiro de 2018

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Figura 11 - Gotas de petróleo pingando no chão.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Essa imagem foi captada durante uma atividade pedagógica em parceria com Dom João em janeiro de 2020, em uma tubulação de petróleo que liga a Trincheira de Marapé a refinaria Landulpho Alves. Ela é um testemunho da precariedade da infraestrutura do petróleo nas áreas de manguezal, e um modo de captarmos formas de perturbação de longa duração quase imperceptíveis.

Sobre o Petroceno: infraestruturas do petróleo nos manguezais do Recôncavo Baiano

Chamo de petroceno a conformação do mundo do petróleo nos territórios pesqueiros da cidade, suas perturbações lentas e rápidas inscritas nas paisagens de manguezal. O conceito surge como necessidade de localizar e nomear forças específicas do antropoceno responsáveis pela catástrofe planetária que marca a presente época: quando o humano deixa de ser mero agente biológico para se tornar força geológica (TSING 2019). Petroceno vem ao encontro das reflexões de Donna Haraway (2016) em relação aos limites do conceito de antropoceno: sobretudo a aplicação generalizada a ideia de antropos a grupos que não somente não respondem pelas causas dos desastres ecológicos como engajam modos de recuperação e cura nos ambientes perturbados[8].

Petroceno é, portanto, uma modalidade do antropoceno, e surge para descrever as infraestruturas do petróleo na produção das paisagens nos manguezais do Recôncavo da Bahia. Infraestrutura diz respeito aos projetos imperiais e industriais que alteram a terra, a água e a atmosfera, destruindo a habitabilidade dos lugares (TSING 2019b). Segundo Tsing (2019b), os efeitos ferozes das infraestruturas

[8] Segundo esta autora, "capitaloceno" e "plantationceno" são termos que vinculam e co-responsabilizam mais diretamente o tipo de sistema-humanidade causador das catástrofes do tempo presente: colonialista, monocultora, racista, escravista e capitalista.

imperiais e industriais são o próprio antropoceno. O que implica dizer que não há manguezal na cidade fora do efeito da cadeia do petróleo. Ali, territórios pesqueiros emergem das ruínas.

Figura 12 – Ruínas de uma estação de tratamento do petróleo na encosta de manguezal[9].

Fonte: Acervo do autor.

[9] Funcionou até os anos 1980. Hoje está abandonada. A foto foi tirada em maio de 2019. Ao fundo, as águas da Baía de Todos os Santos.

Figura 13 - Parte Interna de uma estação desativada nas encostas do manguezal.[10]

Fonte: Acervo do autor

Petroceno é também um dispositivo conceitual em prol dos direitos aos modos de vida nos territórios pesqueiros. Ele nasce a partir de uma necessidade de produzir, em Dom João, descrição sobre conflitos que envolvem dois inimigos históricos dos quilombos da região: as interdições impostas pelas figuras clássicas personalizadas pelo poder senhorial (os fazendeiros), e o racismo e o sacrifício ambiental derivados das contaminações industriais produzidas pelo que Eliete Paraguassu, liderança do quilombo da Ilha de Maré, tem chamado de "assassinos invisíveis"[11].

[10] O verde vai crescendo como jardins nas ruínas. Maio de 2019

[11] A noção de racismo e sacrifício ambiental, bem como de assassino invisível, tem sido vocalizada pelas mulheres marisqueiras e lideranças quilombolas da Baía de Todos os Santos, como Eliete Paraguassú, Marizelia Lopes, Joselita Gonçalves e Elio-

Dom João foi um engenho de açúcar pertencente a uma renomada família de barões escravocratas (BARICKMAN 1998). Nas margens do rio homônimo está o porto Dom João, de onde era escoado pela Baía de Todos os Santos o açúcar produzido a Salvador. No contexto escravista, o Recôncavo respondia por boa parte da produção nacional de cana-de-açúcar para a exportação. Em 1906 Dom João passa a sediar uma usina de açúcar. A desativação da usina nos anos 1960 e a compra das terras por parte de novos fazendeiros trouxeram implicações para parte das famílias de trabalhadores que ali viviam, e que foram expulsas nos anos 1980 e 2000 (PINTO 2016, 2019).

A partir dos anos 2010 o poder público local inicia um processo de reintegração de posse, determinando o despejo das famílias e a destruição de algumas residências, a incluir dois terreiros de candomblé. Concomitante ao processo de reintegração de posse e derrubada das casas, a prefeitura passa a acionar a legislação ambiental, através da Secretaria do Meio Ambiente, para justificar a retirada dos moradores da área. Placas foram colocadas ao redor das residências informando um estatuto jurídico do território até então alheio às concepções locais: APP - Área de Preservação Permanente. Relatórios técnicos passaram a ser produzidos pela Secretaria, justificando a incompatibilidade entre a presença dos pescadores e as áreas de manguezal e beira de rio. É com essa justificativa que a prefeitura judicializou o processo de titulação do território junto ao INCRA, aberto pela comunidade em 2013. Em suma, o Meio Ambiente é inimigo de Dom João, e vice-versa.

Nesse cenário de guerra nasce a luta quilombola na comunidade, para interromper um ciclo de racismo e expropriação que sempre marcou o lugar. A luta quilombola nasce a partir da interlocução de seus moradores com outras comunidades quilombolas, pesqueiras e tradicionais do Recôncavo da Bahia, engajando três principais grandezas: a justiça fundiária, racial e socioambiental.

---

nice Sacramento. Sobre o tema, ver: https://midianinja.org/news/assassino-invisivel-lixo-industrial-na-ilha-de-mare-chega-a-niveis-mortais/ acesso, 07/07/2020.

Ressurgência e "manquintal"

Remetido à história do açúcar, Dom João foi o nome da primeira base de exploração do petróleo para fins comerciais no Brasil, o campo Dom João, inaugurado em 1947 (BRITO 2008). Foi a descoberta deste campo que reconfigurou o planejamento territorial da região, influenciando a construção de um dos polos petroquí¬micos mais importantes da América do Sul, a refinaria Landulpho Alves, erguida em 1950 sobre as áreas de manguezal na porção sudeste do município[12]. Por conta dos diferentes processos que ocorreram no local, boa parte das áreas residenciais atuais está localizada em áreas de aterro produzida pela petroleira ao longo de mais de 70 anos de exploração. Embora não esteja em funcionamento, parte das infraestruturas do petróleo e do açúcar continua nas paisagens de Dom João: as ruínas do ancoradouro, as vigas da caldeira de petróleo, a chaminé da usina, o cimento da lavagem de caminhão, compõem o ambiente das casas e caminhos para a maré.

Antes da chegada da Petrobras, parte das atuais áreas residências era ambiente de "lama" e "mangue mole", como dizem, lugar impraticável para a ocupação humana. Seguidos processos de aterramento para exploração e transporte do petróleo produziram não somente a contaminação do mangue, a mortandade multiespecífica e o arruinamento das paisagens, mas a criação de um ambiente também favorável à ocupação de humanos e outras espécies florísticas e faunísticas, incluindo os guaiamuns, crustáceo de valor alimentar que vive em ambientes de transição entre o mangue e a floresta. Trata-se, como relata um morador, de "uma encosta feita com tauá", uma espécie de argila ou areia misturada com dejetos da indústria petroleira e material do mangue escavado e soterrado pelos tratores.

[12] Informações da Agência Nacional de Petróleo sobre o Campo Dom João podem ser acessadas em http://www.anp.gov.br/images/planos_desenvolvimento/Dom_Joao.pdf. Acesso em 20/05/2020.

Figura 14 - Limite entre o manguezal e o aterro para a exploração petrolífera.

Fonte: Arquivo PROEX/UNILAB.

Há muitos aterros como este, que ocuparam áreas de manguezal formando caminhos de terra firme em meio aos bosques de mangue. Estes lugares produziram ambientes propícios para a ocupação de guaiamuns, que são os crustáceos que vivem em terra firme, em zonas de transição entre o manguezal e a floresta. Nos casos dos aterros, as zonas não são de transição, mas de ruptura. Boa parte destes ambientes de ruptura, hoje desativados, servem de trajeto para pescadores e marisqueiras em direção aos seus lugares de pesca. Eles não são ambientes propícios ao caranguejo-uçá, aratus, siris, ostras e sururus, espécies que aí viviam e que perderam a habitabilidade. Outubro de 2019.

Por ocupar as ruínas do açúcar e do petróleo e fazer de um lugar contaminado um ambiente de reflorescimento de vida multiespecífica, moradores de Dom João estão inseridos no que Ana Tsing (2017) chama de ressurgência: entendida como o trabalho de muitos organismos negociando suas diferenças para forjar ajuntamentos

multiespécies em meio aos distúrbios de paisagens arruinadas (TSING 2017). Habitar as ruínas do açúcar e do petróleo implica ressurgir nas paisagens conformadas pelas fazendas e pela indústria petroleira, e propor como vida existir nas paisagens perturbadas.

Figura 15 - Uma árvore de mangue vermelho nasce em uma área de aterro.

Fonte: Acervo do autor.

Neste local desativado explorava-se petróleo desde os anos 1960. Antes do aterro, esta era uma área de manguezal úmido, lugar de florescimento dos bosques de mangue vermelho, bem como das espécies de caranguejo-uça, aratu, ostra e marisco, hoje ausentes. O crescimento desse mangue vermelho sobre o aterro é a retomada de uma árvore expulsa em nova paisagem. Outubro de 2019.

O berçário de guaiamum criado por José em seu quintal é um destes exemplos de recuperação do manguezal nas ruínas do petróleo. Trata-se de uma cavidade de um metro de profundidade por um metro e meio de largura cercada por tijolos e coberta por uma tela, cavado há mais de vinte anos na antiga viga de aço que sustentava uma

refinaria de petróleo. Ali, este quilombola cuida das fêmeas ao longo dos anos. Alimenta-as, além de regular a água e manter relação, diálogo e cuidado com os buracos dos guaiamuns do entorno, alguns dos quais, segundo o mesmo, abertos pelos filhotes ali nascidos, que saem espontaneamente do berçário pelas frestas dos tijolos.

Figura 16 – Berçário do Guaiamum no Manquintal de Dom João. Junho de 2018.

Fonte: Acervo do autor.

O berçário parece configurar uma iniciativa local, criativa e propositiva de cuidado e conservação do mangue e recuperação da espécie guaiamum por parte de um gaiamunzeiro. Em outras palavras, José é, por conta própria, um pescador-pesquisador do manguezal preocupado com seu presente e futuro. Além do berçário, em seu quintal há inúmeras espécies de árvores, plantas e folhas, plantadas pelo mesmo e por seus parentes ou nascidas de forma espontânea, configurando o que um grupo de estudantes da Unilab tem chamado de manquintal: este espaço de vida das populações pesqueiras que

conjuga áreas de manguezal com quintais e outros ambientes domésticos (CARDOSO et al. 2018).

Figura 17 - Dendezeiro (elaeis guineenses) no Manquintal de Dom João em imagem capturada em setembro de 2018.

Fonte: Acervo do autor

O manejo dos dendezeiros faz parte das paisagens afro-brasileiras na Bahia (WATKINS 2015), sendo importante, também, para alimentar os guaiamuns capturados. Ao lado da árvore fazem companhia um abacateiro (persea americana) e um coqueiro (cocos nucifera) plantados pelos quilombolas. Estão em uma área de aterro devastada que servia de base de refino ao petróleo até os anos 1980. A ocupação dos quilombolas contribuiu para a sociobiodiversidade em uma paisagem perturbada.

O manquintal é um lugar multiespecífico e típico dos coletivos marcados pelo que Escobar (2015) chama de "ontologia relacional", onde humanos e não-humanos formam parte integral dos mundos em suas múltiplas inter-relações: o que de alguma forma confunde

as fronteiras rígidas demarcadas pelo dualismo ontológico baseado na separação natureza/cultura tão presentes nas concepções dos operadores do direito ambiental e do ambientalismo preservacionista (LATOUR 1994; LITLLE 2002).

São justamente as concepções assentadas na separação entre natureza e cultura o que vem fundamentando a justificativa da Prefeitura na retirada dos moradores de Dom João. A Secretar ia do Meio Ambiente acusa os moradores de serem degradadores do ambiente, por ocuparem uma Área de Preservação Permanente (APP). Os relatórios produzidos pelo órgão não levam em conta a relação vital que liga humanos e pescadores com as áreas de manguezal da cidade, bem como a contribuição dos habitantes de Dom João na recuperação de uma área degradada pela cadeia petrolífera, escamoteando a condição feita e arruinada pelo petróleo das paisagens do lugar, bem como a escala de devastação impetrada pelos vazamentos. Não levam em consideração também os direitos de autodeterminação das comunidades quilombolas que, além de possuírem ancestralidade negra e vinculação com o território, são reféns históricos da desigualdade fundiária e racial na cidade.

Figura 18 - Campo de futebol em uma prainha de manguezal na Baixa Fria, território contíguo ao Marapé.

Fonte: Acervo do autor

É possível jogar somente em condições especiais, quando a maré está muito baixa. É um exemplo de criatividade e inventividade diante das finitudes impostas pela cadeia petrolífera. É um exemplo de como a vida deve prosseguir nas ruínas. Trata-se de um gol na/da perturbação.

Para descrever a conformação dessa paisagem em Dom João que nasce o termo petroceno: com ele é possível argumentar sobre a escala infinitamente maior de degradação do petróleo em relação aos impactos gerados pelos pescadores, bem como o uso assimétrico da legislação ambiental como dispositivo de exclusão da população pesqueira, negra e pobre da cidade em benefício das elites petroleiras, políticas e agrárias locais. O argumento preservacionista da Área de Preservação Permanente proíbe os pescadores de habitar os manguezais e margem do rio, ignorando o fato deste mesmo território (incluindo a própria "margem" do rio) ser, em boa parte, uma infraestrutura do petróleo. Ou seja, o argumento do Meio Ambiente encoberta a dimensão petroleira dos lugares (o petroceno) e pouca força parece ter para coibir os vazamentos, além de excluir pescadores dos ambientes que, sobretudo, ajudam a cuidar. É necessário, definitivamente, revelar, para desnaturalizar, o petroceno, em benefício dos que, humanos e não humanos, o habitam.

O recado veio antes

No Recôncavo da Bahia existe um olhar atento e engajado contra contaminação e perturbação dos manguezais. Este olhar vem do quilombo. Produzindo a crítica ao latifúndio e ao racismo, é também contra a perturbação do petróleo que a comunidade de Dom João se (re)volta.

Figura 19 - Dona Joselita Gonçalves, conhecida por Dona Joca, é liderança quilombola em Dom João.

Fonte: Acervo do autor

Nesta imagem ela está cheia de vida sobre um mangue morto. Este lugar era ocupado por bosques de mangue vermelho, que foram exterminados aos poucos. Neste dia ela conduziu uma atividade pedagógica chamada Caminhaula em janeiro de 2020, ensinando sobre território pesqueiro e racismo ambiental. Segundo Dona Joca, a área onde estávamos pisando é um "cemitério do mangue". Só foi possível transitar nele pois a maré estava muito baixa. Em condições normais, o chão é bastante úmido, dificultando a caminhada.

Se na obra fundamental A Queda do Céu (2015), o xamã yanomami Davi Kopenawa traz o "recado da mata" (Viveiros de Castro, 2015) como forma de mostrar que o projeto ecocida do povo branco contra os povos indígenas e as florestas determinará, também, o fim da humanidade (incluindo o povo branco), são as lideranças quilombolas

pesqueiras do Recôncavo Baiano quem trazem o "recado do mangue". Mesmo antes da maior catástrofe socioambiental ocorrida na costa brasileira a partir de agosto de 2019 (quando as águas atlânticas trouxeram o petróleo para terra-firme), mulheres e homens da Baía de Todos os Santos, incluindo Dom João, já vocalizavam esse recado. Em suas praias e manguezais o petróleo chegou antes. Diante dos mecanismos históricos de silenciamento a que são submetidas, é preciso levá-las a sério porque é um recado também sobre o presente e o futuro de todo(s) o(s) mundo(s): pois a "maré é uma só".

Figura 20 - José Américo Borges, gaiamunzeiro e liderança quilombola[13]*.*

Fonte: Acervo do autor

[13] Na imagem, fotografada em outubro de 2019, ele está navegando pelas águas do rio Dom João a caminho de uma das áreas de captura de guaiamum. De Sr. Zé vem um dos recados do mangue. Segundo ele, nas prainhas e nas áreas contaminadas é necessário replantar as árvores de mangue com amor, "se não, não vinga".

Referências

ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA PORTO DOM JOÃO, 2018. Quilombo Dom João em Defesa do Meio Ambiente e contra o Derramamento e Contaminação de Petróleo – Carta Aberta da Comunidade Quilombola Dom João sobre o derramamento de petróleo ocorrido no dia 16 de maio de 2018. São Francisco do Conde, 02 de Julho de 2018.

BARICKMAN, Bert Jude. 1998-1999. Até a Véspera: o trabalho escravo e a produção de açúcar nos engenhos do Recôncavo Baiano (1850-1881). Afro-Ásia, 21-22: 177-238.

BRITO, C. 2008 A PETROBRAS e a gestão do território no Recôncavo Baiano. Salvador: EDUFBA. 236 p.

ESCOBAR, Arturo. 2015. Territorios de diferencia: la ontología política de los "derechos al territorio". Desenvolvimento e Meio Ambiente, 35: 89-100.

GEOGRAFAR. 2015. Comunidade negra rural quilombola Porto de Dom João: Relatório Preliminar. UFBA.

HARAWAY, Donna. 2015. Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: Making Kin. Environmental Humanities 6.

HATJE V.; BÍCEGO, Márcia; CARVALHO, Gilson; ANDRADE Jailson. 2009, in Baía de todos os santos: aspectos oceanográficos. Editado por V. Hatje e J Andrade. Salvador: EDUFBA

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. 2015. A queda do céu: palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras.

INGOLD, Tim. 2015. Estar vivo: ensaios sobre movimento, conhecimento e descrição. São Paulo: Vozes

INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 2020. Vozes Silenciadas – Justiça Socioambiental e Mídia: cobertura do vazamento de petróleo na costa brasileira.

LATOUR, Bruno. 1994. Jamais Fomos Modernos. São Paulo, Ed. 34.

LITTLE, Paul. 2002. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia, 322: UnB.

NODARI, Alexandre 2018. Recipropriedade. Piseagrama, Belo Horizonte.12: 26 - 35.

PINTO, Naiane J. 2016. Experiencia e Memória: Uma Etnografia da experiencia de Migração Forçada em Dom João em São Francisco Do Conde-BA. Monografia de Trabalho de Conclusão de Curso, Bacharelado em Humanidades, Unilab.

_____. 2019. Território Falante: uma escrevivência das experiências e (r)existências do Quilombo Dom João. Monografia de Trabalho de Conclusão de Curso, Licenciatura em Ciências Sociais, Unilab

SANSONE, Livio. 2007. Contraponto baiano do açúcar e do petróleo: São Francisco do Conde, Bahia 50 Anos Depois, In Projeto Unesco no Brasil: textos críticos. Editado por Pereira e Sansone, pp. 194-218. Salvador: Edufba.

SANTOS, Boaventura de Souza. Da Ilha da Maré a outro mundo possível. Outras Palavras: comunicação partilhada e pós-capitalismo, 2017. In:https://outraspalavras.net/brasil/boaventura-da-ilha-da-mare-a-outro-mundo-possivel/

SANTOS, Joel Rufino dos. 1979. O Dia em Que o Povo Ganhou. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

STENGERS, Isabelle. 2015. No Tempo das Catástrofes. Rio de Janeiro: Cosac Naif.

SILVEIRA Pedro.; BUTI, Rafael P. 2020. "A vida e a morte dos guaiamuns: antropologia nos limites dos manguezais". Anuário Antropológico, v. 45, n.1, pp. 117-148.

TSING, Anna L. 2017. A Threat to Holocene Resurgence Is a Threat to Livability, in The Anthropology of Sustainability. Editado por Palgrave Macmillan, pp. 51-65. New York.

_____. 2019a. Viver nas Ruínas - paisagens multiespécies no Antropoceno. Brasília: Mil Folhas.

_____. 2019b. Comunicação VII Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia, 10 de Maio de 2019.

WATKINS, Case. "African Oil Palms, Colonial Socioecological Transformation and the Making of an Afro-Brazilian Landscape in Bahia, Brazil." Environment and History 21, no. 1 (February 1, 2015): 13–42.

VIANA FILHO, Luis. 1984. Petroquímica e Industrialização na Bahia – 1967-1971. Brasília: Mil Gráficas

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. 2015. O Recado da Mata (Prefácio), in A queda do céu: palavras de um xamã yanomami. Editado por Davi Kopenawa e Bruce Albert. São Paulo, Companhia das Letras.

Do Rio das Rãs ao Rio dos Macacos:

a atuação do Governo Federal na política de titulação de territórios quilombolas na Bahia (1990 – 2020)

Flavio Luis Assiz dos Santos

Introdução

O direito fundiário das comunidades quilombolas aos seus territórios étnicos titulados pelo Estado advém do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988[1]. A titulação representa o objetivo final de uma ação estatal

[1] ADCT da CF/1988 - "Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos."

que, preliminarmente, identifica, delimita e reconhece os territórios quilombolas, com vistas a outorgar-lhes um título coletivo e pró-indiviso às comunidades. O título, para ter efeitos legais, precisa ser registrado em cartório pelo órgão emissor, de forma gratuita, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. Desta forma, os títulos imobiliários quilombolas têm um caráter de domínio perpétuo, garantindo às atuais e futuras gerações de famílias quilombolas o usufruto de seus territórios com segurança jurídica, além de evitar que ocorram novas situações de esbulho e expropriação territorial.

A titulação de um território quilombola, contudo, exige uma série de ações para sua efetivação, se constituindo, via de regra, num longo processo administrativo. Ao longo de 03(três) décadas, no plano da Administração Pública Federal, foram criadas diversas/os decretos, instruções normativas, pareceres, notas técnicas, portarias, entre outros documentos, elaborados para normatizar os procedimentos necessários à titulação dos territórios quilombolas. E, no âmbito de cada processo administrativo específico, relatórios técnicos e laudos antropológicos foram produzidos objetivando, no caso concreto, adequar a realidade sociocultural, territorial e fundiária das comunidades quilombolas às normas de regência e aos contextos políticos e institucionais.

As ações estatais de titulação de territórios quilombolas começaram no início da década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, de forma não sistematizada enquanto uma política pública específica, a partir da atuação do Ministério Público Federal (MPF), da Fundação Cultural Palmares (FCP)[2], do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)[3] e de alguns órgãos es-

[2] A FCP é um órgão vinculado atualmente à Secretaria da Cultura, do Ministério do Turismo, que tem como missão promover e preservar os valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira Disponível em https://www.palmares.gov.br/, acesso em 20 nov. 2021.

[3] O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal, cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento

taduais de terras. Elas surgiram como reação aos conflitos fundiários enfrentados pelas comunidades, e não como iniciativas institucionais frente ao preceito constitucional.

Neste sentido, a Bahia reveste-se como um importante cenário para análise da atuação do Governo Federal na construção de uma política pública para a titulação dos territórios quilombolas, uma vez que nesse estado muitas experiências foram vivenciadas. Este artigo objetiva, pois, apresentar como se deu essa atuação federal entre a década de 1990 e o ano de 2020, tomando como referência os casos emblemáticos das Comunidades Quilombolas Rio das Rãs e Rio dos Macacos[4].

A escolha do caso da comunidade quilombola Rio das Rãs como universo de análise deve-se à sua notoriedade e pioneirismo enquanto ação fundiária quilombola na Bahia, muito embora sua titulação, de fato, até hoje não tenha ocorrido. Já a escolha do caso da comunidade quilombola Rio dos Macacos ocorreu pelo fato ser esta a única comunidade na Bahia que, até então, recebeu do Governo Federal um título totalmente válido, num contexto de excepcionalidade.

---

fundiário nacional. Criado pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, atualmente o Incra está subordinado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e implantado em todo o território nacional por meio de 29 superintendências regionais (SR's) e 49 unidades avançadas. Dentre as ações desenvolvidas pelo INCRA temos: a desapropriação de imóveis rurais; a implantação do programa nacional de reforma agrária; a concessão de crédito instalação aos assentados; a construção de infraestrutura nos assentamentos de reforma agrária; o fomento a ações produtivas nos projetos de assentamento; a gestão do programa de assistência técnica, social e ambiental aos projetos de assentamento; a titulação das áreas de reforma agrária; a gestão do programa de educação da reforma agrária; a gestão do cadastro rural; o georreferenciamento e a certificação dos imóveis rurais; o controle da aquisição de terras por estrangeiros; a regularização fundiária dos territórios quilombolas; dentre outros. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 20 nov. 2021.

[4] Este artigo é um desdobramento da minha tese de doutorado em Antropologia, defendida em 2019, no Programa de Pós Graduação em Antropologia da UFBA e intitulada Antropologia e Estado: uma etnografia dos processos de reconhecimento territorial quilombola na Bahia (2003-2018) (SANTOS, 2019), orientada pela Profa. Dra. Ana Paula Comin de Carvalho. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30800.

O caso de Rio das Rãs e seu pioneirismo

Durante 07 (sete) anos, da promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, até 1995, não ocorreu nenhuma regulamentação do Art. 68 do ADCT da Constituição Federal e, desta forma, não havia nenhum órgão federal designado para atender aos direitos territoriais quilombolas. O MPF nesse período cumpriu um papel fundamental para mobilizar o Poder Executivo e o Poder Judiciário em prol da titulação dos territórios quilombolas. Para tanto, através de um Termo de Cooperação Técnica com a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), foram realizadas perícias antropológicas que resultaram nos primeiros laudos antropológicos, que subsidiariam ações civis públicas. Paralelamente, a Fundação Cultural Palmares também firmou parcerias (convênios) para a produção de laudos antropológicos[5].

Na década de 1990, na Bahia, foram produzidos 06 (seis) laudos antropológicos em comunidades quilombolas. O primeiro foi o laudo pericial antropológico da Comunidade Rural Negra do Rio das Rãs, em Bom Jesus da Lapa/BA, elaborado e publicado em 1993. Esse laudo integrou a Ação Civil Pública nº 93.4026-0, que resultou numa proposta de Ação Ordinária encaminhada ao Juízo Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Estado da Bahia. Nesta ação, o MPF requereu, entre outras coisas, que o Juízo declarasse, como remanescentes de comunidades de quilombo os integrantes da Comunidade Negra Rio das Rãs, para os fins do art. 68 do ADCT; que a União fosse condenada a adotar todas as medidas tendentes à delimitação e demarcação da área identificada no laudo antropológico e subsequente emissão de título hábil para registro no Cartório Imobiliário, em favor dos remanescentes dos quilombolas; e que fossem intimados o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Fundação

[5] Para maiores detalhes sobre as discussões e propostas de regulamentação do Art. 68 do ADCT no contexto do pós-Constituição ver Treccani (2006). E sobre a atuação do Ministério Público Federal neste tema ver Stucchi (2005).

Palmares (FCP), a fim de que tivessem ciência do feito e integrassem a lide.

Nesse contexto, o caso de Rio das Rãs ganhou destaque na Bahia (e no Brasil) devido ao seu pioneirismo e protagonismo. Um trecho do laudo antropológico contextualiza a situação da comunidade:

> Na região de Rio das Rãs, ora em litígio, vem tendo curso um conflito social que eclode em 1982, quando parte das terras da Fazenda Rio das Rãs é transferida para o Grupo Bial-Bonfim Indústria Algodoeira Ltda. que tem como presidente Carlos Nilton Vasconcelos Bonfim, da cidade de Guanambi.
>
> A Fazenda Rio das Rãs, como é conhecida, dista 70 quilômetros da cidade de Bom Jesus da Lapa, e abrigava inúmeras localidades habitadas, das quais apenas cinco não foram ainda destruídas e nas quais os moradores têm resistido à expulsão. São elas Capão do Cedro, Enchú, ou Exu, Bom Retiro, Rio das Rãs e Brasileira.
>
> Em 1998, ocorre o desapossamento de 60 famílias das localidades de Rio das Rãs, Aribá, Enchú e Retiro, que se agregam àquelas que ocupavam a Brasileira. No decurso deste período, Carlos Bonfim constrói a sede da propriedade no interior da área que passa a ocupar.
>
> (...) As famílias, sem condição de acesso às áreas de cultivo, são mantidas por instituições que defendem os direitos dos trabalhadores no campo, como o Sindicato de Trabalhadores Rurais, a Igreja Católica, pela Comissão Pastoral da Terra e pelas famílias da Comunidade Negra do Rio das Rãs que ainda têm conseguido, mediante liminares e ações na justiça, o direito de acesso a terras para plantio nas áreas de vazante do Rio São Francisco, o que tem minimamente impedido que morram de fome, agudizando as condições de sobrevivência física dessas famílias resistentes. (OLIVEIRA JÚNIOR et al, 1993:06)

Os conflitos agrários na Fazenda Rio das Rãs já ocorriam anteriormente à Constituição de 1988 e foram se intensificando com o

tempo, tendo como resultado a desterritorialização de parte das localidades que formavam a comunidade. A partir da ajuda de uma rede de apoio, a exemplo da Igreja Católica e do Movimento Negro Unificado, a comunidade resistiu a uma total expropriação territorial e, com a judicialização da questão, conseguiu manter-se em parte do seu território tradicional através de liminares em ações possessórias.

A partir das discussões que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988 com relação à questão dos direitos territoriais quilombolas, a luta de Rio das Rãs toma novo rumo. A comunidade constitui uma associação (Associação Agropastoril e Quilombola do Rio das Rãs), que passa a comandar um processo de reivindicação identitária como remanescentes de quilombo, tendo como respaldo a sua história de ocupação centenária naquelas terras e suas características culturais. O que era até então uma demanda de reforma agrária para resolver um conflito agrário, passa a ser uma demanda por titulação de um território étnico quilombola[6].

A equipe que fez a perícia antropológica de Rio das Rãs, em junho de 1993, foi coordenada pelo antropólogo José Jorge de Carvalho (da Universidade de Brasília) e teve a participação do historiador René Marc da Silva e dos/as antropólogos/as Siglia Zambrotti Dória e Adolfo Neves Oliveira Junior. Os pesquisadores produziram o laudo para responder aos quesitos formulados pelo MPF, que versavam sobre: a) identidade do grupo – fronteiras étnicas; b) tempo de ocupação da região; c) como o grupo chegou à região; como se deu a ocupação de suas terras; d) famílias pertencentes ao grupo (identificação individual); e) conceito teórico de quilombo; d) possibilidade de adequação do grupo ao conceito teórico de quilombo (CARVALHO et al, 1996:07/08). Este primeiro laudo, portanto, não foi um laudo administrativo de identificação e delimitação territorial, regido por uma

[6] Sobre o histórico e o contexto da luta dos moradores de Rio das Rãs pela posse e propriedade das suas terras e a transformação da demanda fundiária numa questão étnica (etnicização) ver o artigo "Política, etnia e ritual (o Rio das Rãs como remanescente de quilombos)", de Carlos Alberto Steil (1998).

normativa administrativa, mas um "documento jurídico" que serviu como meio de prova para instruir uma ação judicial.

Na década de 1990, a FCP empreendeu alguns esforços para a titulação dos territórios quilombolas na Bahia[7]. Neste sentido, publicou uma Portaria no ano de 1995 (Portaria/FCP/ Nº 25, de 15 de agosto de 1995) , que teve o objetivo de estabelecer normas para os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, de modo geral, também autodenominadas "Terras de Preto", "Comunidades Negras", "Mocambos", "Quilombos", dentre outras denominações congêneres, como parte do processo de titulação, conforme o art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988.

Em função disso, em 1995, novamente, a comunidade quilombola Rio das Rãs foi objeto de um laudo antropológico. Tratou-se, dessa vez, de um laudo no âmbito do processo administrativo da FCP, com vistas à titulação do território, tendo como base a Portaria/FCP/ Nº 25, de 15 de agosto de 1995. Esse laudo foi escrito por Siglia Zambrotti Dória (antropóloga), René Marc da Costa Silva (historiador) e Fabrício Matos Benjamim Leal (engenheiro agrimensor), que recomendaram a titulação de 27 mil hectares para a comunidade.

A partir da repercussão provocada pelo processo de Rio das Rãs[8] a FCP firmou diversas parcerias com a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e com o Instituto de Terras da Bahia (INTERBA)[9] para a produção de outros laudos antropológicos na Bahia, totalizando 06 (seis) laudos[10].

[7] Nesta década foram iniciados também processos de titulação de terras em outros estados (Maranhão, Pará, São Paulo etc), com o apoio de órgãos estaduais de terras.

[8] O caso de Rio das Rãs influenciou outras comunidades na região do Médio São Francisco que também viviam acirrados conflitos com fazendeiros a se reconheceram como "quilombolas" e demandaram a regularização fundiária.

[9] Instituto de Terras da Bahia. Este órgão foi extinto em 1999 pelo Governador César Borges e substituído pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA).

[10] Os laudos que foram produzidos no contexto dessas parcerias foram: Rio das Rãs (1995); Sacutiaba e Riacho da Sacutiaba (1997); Mangal/Barro Vermelho (1998); Parateca e Pau Darco (1998); Barra/Bananal e Riacho das Pedras (1998) e Tijuaçu (2000).

Foram com base nesses laudos antropológicos que a FCP expediu, entre 1999 e 2000, 04 (quatro) Títulos de Reconhecimento de Domínio, para as comunidades quilombolas de Mangal/Barro Vermelho (153,8043 ha); Barra e Bananal (1.339,2768 ha); Rio das Rãs (2.100.5400 ha); Mangal/Barro Vermelho (2º título) (7.615,1640 ha).O problema é que, na prática, em alguns casos, estes títulos não significaram a titulação, de fato, do território das comunidades. Isto porque a FCP não dispunha de mecanismos legais para fazer a desintrusão dos ocupantes não-quilombolas, ou seja, para fazer a retirada, na forma da lei, dos "intrusos", o que implicava realizar procedimentos desapropriatórios que não eram de competência da FCP.

> Alguns títulos expedidos pela FCP incidem em propriedades particulares que não foram desapropriadas ou cujos títulos não foram cancelados, devido a possíveis nulidades. Esta situação criou uma anomalia jurídica, estranha ao nosso ordenamento jurídico: a coexistência de vários títulos de propriedade com áreas total ou parcialmente sobrepostas. Este foi, possivelmente, o principal problema criado por esta política: a não desintrusão das áreas quilombolas. A falta de recursos para pagamento de indenizações de benfeitorias de boa-fé estimulou o afloramento de conflitos latentes (Treccani, 2006: 117).

Essa "anomalia jurídica", criadora de tantos constrangimentos para as comunidades quilombolas, não garantia concretamente os seus direitos territoriais, uma vez que os títulos eram quase que "simbólicos". Essa situação ensejou uma série de tentativas, por parte dos movimentos sociais quilombolas e entidades de apoio, para abrir um canal de diálogo com o Governo. O objetivo era que fossem tomadas medidas para dotar a FCP dos meios necessários de fazer a "desintrusão" dos ocupantes não quilombolas, dando efetividade às titulações, ou que esse trabalho fosse transferido para um órgão com mais condições estruturais e legais para tal.

Face à repercussão do caso e à pressão social, o INCRA e a FCP atuaram paralelamente no caso de Rio das Rãs, com intervenções

distintas. O INCRA adotou como solução fundiária a criação, em 1995, do Projeto Especial Quilombola (PEQ) Rio das Rãs, utilizando-se dos mecanismos do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)[11], com algumas adaptações, como veremos adiante. E a FCP, com base no seu laudo antropológico, emitiu, sobreposta à área do PEQ, um Título de Reconhecimento de Domínio, em 14 de julho de 2000, com uma área de 2.100,5400 hectares, sem, contudo, realizar a desapropriação dos imóveis privados sobrepostos ao título.

A atuação do INCRA se deu com a abertura de um processo de desapropriação da Fazenda Rio das Rãs para fins de reforma agrária, nos termos da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Neste período, a comunidade de Rio das Rãs mantinha intenso diálogo com o INCRA, manifestando expressamente a sua contrariedade com a desapropriação da Fazenda Rio das Rãs para fins de reforma agrária e sim requerendo a aplicação do art. 68 do ADCT, uma vez que se tratava de uma comunidade remanescente de quilombo, com os trabalhadores negros já historicamente assentados há séculos.

Contudo, face a falta de uma clara regulamentação do artigo constitucional, a ação possível da autarquia agrária restringia-se ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Assim, em 13 de janeiro de 1995, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso um decreto de interesse social para fins de reforma agrária de parte da Fazenda Rio das Rãs, com área de 23.070,9921 hectares. E, em 31 de dezembro de 1996, é publicada no DOU a Portaria/INCRA/SR-05/Nº49, de 30 de dezembro de 1996, criando na área desapropriada da Fazenda Rio das Rãs, o Projeto Especial Quilombola (PEQ) Rio das Rãs.

[11] Previsto no Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964), os Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA) estabeleceram as metas de assentamento de famílias e estratégias para a sua implementação. O I PNRA foi elaborado em 1985 (no Governo do Presidente José Sarney) e o II PNRA foi elaborado em 2003 (no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva). Somente no II Plano foram também incluídas metas de titulação de territórios das comunidades quilombolas.

Como as normativas internas do INCRA contemplavam apenas a possiblidade de assentamento de famílias consideradas "sem terras", que deveriam ser submetidas a um procedimento de seleção, a criação de um projeto de assentamento para Rio das Rãs, que reivindicava sua identidade quilombola, ensejou a necessidade de uma inovação normativa. Desta forma, nasceu a Portaria/INCRA/ Nº 307, de 22 de novembro de 1995, que determinou que as comunidades remanescentes de quilombos, como tais caracterizadas, insertas em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tivessem suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas, mediante a concessão de título de reconhecimento. Esta portaria, igualmente, instituiu a criação do Projeto Especial Quilombola (PEQ), em áreas públicas federais arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação para atender aos casos de comunidades remanescentes de quilombos, com títulos de reconhecimento expedidos pelo INCRA.

O PEQ foi, desta forma, uma "invenção" institucional do INCRA para atender uma demanda diferenciada por regularização fundiária de uma comunidade (Rio das Rãs) que, desde o início da década de 1990, já se reconhecia como quilombola. E, por outro lado, a criação do PEQ atendia a necessidade do órgão de cumprimento das metas de assentamento de famílias estabelecidas no I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)[12].

Desta forma, na Bahia, o caso de Rio das Rãs motivou a implantação desses Projetos de Assentamento Especial Quilombola, que, diferente dos demais Projetos de Assentamento do PNRA, reconheciam a identidade étnica quilombola dos "assentados". Assim, uma

[12] Até 2003, o INCRA/BA criou vários PEQ na Bahia, todos nesta região do médio Rio São Francisco, além de assentar muitas famílias quilombolas em Projetos de Assentamento comuns. Além da comunidade quilombola Rio das Rãs, outras comunidades quilombolas na Bahia que tiveram seu território parcial ou totalmente regularizado como Projeto de Assentamento (quilombola ou não) foram: Parateca e Pau Darco (PA Rumo ao Rio I e PA Parateca), em Malhada; Nova Batalhinha (PA Pitombeira), Volta (PA Nova Volta) e Juá e Bandeira (PA Juá-Bandeira), as três últimas em Bom Jesus da Lapa.

das especificidades desse tipo de assentamento é a não necessidade de parcelamento da terra (divisão do projeto em lotes individuais), respeitando o status quo da comunidade que faz um uso comum da terra. Outra especificidade é a possiblidade de assentamento apenas de famílias da própria comunidade (quilombolas), evitando assim possíveis conflitos com "intrusos" (famílias não-quilombolas).

Se, por um lado, a transformação da Fazenda Rio das Rãs em um PEQ resolveu os conflitos fundiários com o fazendeiro através do procedimento desapropritório, por outro lado, trouxe um problema do ponto de vista jurídico para a comunidade. É que as áreas desapropriadas para fins do PNRA e destinadas como Projetos de Assentamento (especial ou não) pertencem ao Estado e não à comunidade, até a sua titulação definitiva. Sendo assim, esta não goza de plena autonomia na gestão do seu território. Além de que, como PA, seja ele quilombola ou não, as famílias terão que, após a emancipação dos assentamentos, pagar pela terra, contrariando a legislação em vigor que desonera as comunidades quilombolas deste custo.

Outro problema que é a possibilidade de, no futuro, ocorrer a desagregação da comunidade. Isto porque, após a emancipação, os assentados passam à condição de proprietários, podendo inclusive, depois de certo período, vender as parcelas, o que possibilitaria a entrada de pessoas "estranhas" ao grupo. É por conta disso que atualmente muitas comunidades quilombolas que se tornaram PEQ estão reivindicando a sua titulação como "território quilombola", como é o caso inclusive de Rio das Rãs. Em 2013, a Associação Agropostoril Quilombola de Rio das Rãs solicitou ao INCRA a abertura de processo administrativo para a titulação do seu território, nos termos do Decreto 4.887/2003[13] (atualmente em vigor) já que a comunidade continua configurando-se como um PEQ e não se encontra com o seu território efetivamente titulado. Todavia, esse processo encontra-se parado, aguardando orientações normativas.

[13] As informações sobre o Decreto 4.887/2003 serão apresentadas adiante, na seção sobre Rio dos Macacos.

Diste do exposto, verificamos que se estabeleceu, na década de 1990, um cenário em que dois órgãos federais passaram a atuar legalmente com vistas a cumprir o art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com uma sobreposição de competências e de disputas institucionais. De um lado, o INCRA buscando atender a demanda fundiária das comunidades quilombolas com os instrumentos de política nacional de reforma agrária, que apresentava limitações quanto ao aspecto étnico-cultural da demanda. De outro lado, a FCP buscando construir uma política específica de titulação para as comunidades quilombolas, mas sem os instrumentos legais e estruturais para tal. A questão que se colocava era se a titulação dos territórios quilombolas, no âmbito do Estado, deveria ser encarada como uma política agrária ou uma política cultural.

A atuação do MPF e o acirramento dos conflitos fundiários em Rio das Rãs deram visibilidade ao caso, tornando-se emblemático para a luta dos quilombolas brasileiros.

> Sete anos depois de promulgada a Constituição, quando se comemorava o tricentenário de morte de Zumbi dos Palmares, o tema dos quilombos, da rebeldia negra e de sua herança, voltaria a ganhar impulso e começaria a produzir impactos sociais. O debate sobre "remanescentes de quilombos", até então restrito à atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e ao Ministério Público Federal (MPF) em um único caso no sertão baiano, o de Rio das Rãs, expandiu-se por vários estados, ganhando destaque na imprensa e tornando-se objeto de debates políticos e análises acadêmicas (ARRUTI, 2006: 28).

Foi também o exemplo de Rio das Rãs que ensejou a realização, em 1996, em Bom Jesus da Lapa, do encontro nacional que deu origem à Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades

Quilombolas (CONAQ)[14], organização sem fins lucrativos, de âmbito nacional, que representa a grande maioria dos (das) quilombolas do Brasil[15].

A década de 2000 e o contexto das mudanças normativas

No início dos anos 2000, em 10 de setembro de 2001, em mais uma tentativa de regulamentação do art. 68/ADCT, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto 3.912, que instituiu, no seu art. 1º, um marco temporal para o reconhecimento da propriedade das terras quilombolas e fixou a competência na FCP, dificultando a atuação paralela do INCRA.

> Art. 1º Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.
>
> Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:
>
> I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e

[14] Sobre a história desse encontro e de criação da CONAQ ver http://conaq.org.br/nossa-historia/ . Ver também a Dissertação de Mestrado de Bárbara Oliveira Souza (Souza, 2008) intitulada "Aquilombar-se – Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro".

[15] É importante destacar que, além da comunidade de Rio das Rãs, na década de 1990, as comunidades quilombolas do Maranhão (com o Projeto Vida de Negro), do Pará e de São Paulo (vale do Ribeira) tiveram importante papel como engajadoras dos direitos territoriais quilombolas

> II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2001).

Este Decreto foi muito criticado pelos movimentos sociais, organizações não-governamentais e pelos acadêmicos por vários motivos, entre os quais, conforme aponta Treccani (2006: 109/118): a) não contextualizar a questão quilombola no "debate agrário mais amplo", considerando a questão como "propriamente cultural"; b) atribuir somente à FCP a competência pela regularização fundiária quilombola, órgão com insuficiência de recursos humanos, financeiros e estrutura (capilaridade) para a tarefa; c) por uma pretensa intenção da FCP de "tutelar" os quilombolas; d) não considerar o trabalho até então feito pelo INCRA e por alguns governos estaduais (SP, PA e MA); e) por uma "aberração jurídica" e inconstitucionalidade contidas no Decreto que exigia que as comunidades comprovassem que ocupavam as terras desde 1888 (marco temporal). O que se alegava era que se partia de um conceito colonial de quilombo, sem levar em consideração que ele já tinha sido ultrapassado pela própria História e contestado pela Antropologia[16].

O Decreto 3.912/2001 vigorou por apenas 02 (dois) anos (de 2001 a 2003) e, neste período, não foi elaborado nenhum laudo antropológico na Bahia sob sua vigência. Os estudos técnicos para identificação e delimitação territoriais quilombolas só voltaram a ser produzidos sob responsabilidade do INCRA após 2003, com o Decreto 4.887.

Em 2002 houve eleição presidencial no Brasil, sendo vitorioso, com o apoio massivo dos movimentos sociais, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Ainda durante o período de transição, o futuro Presidente Lula recebeu as reivindicações do movimento quilombola, entre as quais estavam a

[16] Treccani explica que os quilombolas sempre se mantiveram à margem da lei e invocar a condição de "quilombolas" no contexto de perseguição seria uma autocondenação. Daí as narrativas míticas sobre as origens das comunidades: terras de herança, terras de santo, terras de índio, doações, concessões e aquisições de terras. Para ver outras críticas ao Decreto 3.912/2001 consultar Pereira (2002).

revogação do Decreto 3.912/2001 e a transferência da competência da titulação quilombola para a autarquia agrária federal: o INCRA.

Em 2003, com a posse de Lula, começou a ser formulado o "Programa Brasil Quilombola" com ações específicas voltadas para esse público em vários ministérios do Governo Federal, que foram incorporadas ao Plano Plurianual, a partir de 2004. Para coordenar a execução desse Programa, em março de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status de ministério[17]. E em seguida, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes de 14 órgãos do Governo Federal e 03 das comunidades quilombolas, que ficou responsável pela revisão do Decreto 3.912/2001 e proposição de uma nova regulamentação para a questão da titulação dos territórios quilombolas.

Como resultado das recomendações do GTI, em 20 de novembro de 2003, em comemoração ao Dia da Consciência Negra, o Presidente Lula assinou, na Serra da Barriga, em Alagoas, o Decreto 4.883/2003 (transferindo a competência da identificação, delimitação, reconhecimento, demarcação e titulação dos territórios quilombolas da FCP para o INCRA) e o Decreto 4.887/2003, que regulamentou este procedimento, revogando, por consequência, o Decreto 3.912/2001.

> O Decreto 4.887/2003, baseado em estudos contemporâneos da Antropologia e da História, atualizou o conceito de "remanescentes das comunidades de quilombos" situando estas comunidades enquanto "grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida". A categoria de remanescentes de comunidades quilombolas que anteriormente era pensada apenas numa perspectiva histórica assume, então, um conteúdo antropológico. Ao conceituar essas comunidades como grupos étnicos-raciais – que construíram uma trajetória histórica comum relacionada à

[17] Após o impeachment da presidente Dilma Rouseff, em 2016, esta secretaria perdeu o status de ministério. Atualmente encontra-se subordinada ao Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, na gestão do Presidente Jair Bolsonaro.

> opressão associada ao período escravocrata, com uma territorialidade específica e que podem acionar a autoatribuição como critério para o seu reconhecimento – o Decreto 4.887 abriu espaço para vir a tona a realidade de várias comunidades quilombolas, sobretudo no campo brasileiro, que antes estavam "invisibilizadas" e proporcionou a entrada desses grupos no cenário político nacional. Esse movimento leva as comunidades quilombolas a saírem do seu "isolamento" e, pouco a pouco, a tomarem consciência dos seus direitos, da sua história e da sua identidade, apresentando, por consequência, novas demandas para o Estado (SANTOS, 2013: 03/04).

O Decreto 4.887/2003 inovou ao trazer a autoatribuição como forma de identificação dos "quilombolas" respaldada pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)[18] e instituiu o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos. Este cadastro é gerido pela FCP que emite uma certidão de autodefinição para as comunidades quilombolas que a solicitarem[19]. Outra inovação do Decreto 4.887/2003 foi a possibilidade de o INCRA fazer uso do instituto da desapropriação com fins de desintrusão dos ocupantes não-quilombolas inseridos no perímetro dos territórios quilombolas reconhecidos.

O INCRA utiliza para tal fim as disposições da Lei 4.132/1962, que trata da desapropriação por interesse social genérico. Por essa lei é possível o pagamento de indenizações pela terra nua e pelas benfeitorias em dinheiro (à vista), previamente à desapropriação, e não em Títulos da Dívida Agrária (TDA), como ocorre nos processos de desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, regulados pela Lei 8.629/93.

Logo após a edição do Decreto 4.887/2003, o INCRA recepcionou os processos administrativos que estavam em curso na FCP e providenciou a regulamentação dos procedimentos para a sua nova

[18] Trata-se de uma convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, ratificada pelo Brasil em 2002.
[19] Atualmente os procedimentos para a certificação estão na Portaria FCP/Nº 57/2022.

missão institucional. Um Grupo de Trabalho foi, então, constituído para elaborar a primeira Instrução Normativa sobre a matéria. Como consequência, em 24 de março de 2004, foi publicada a Instrução Normativa INCRA/Nº16/2004. Esta Instrução Normativa não durou muito tempo, vigorando até setembro de 2005, quando foi publicada a IN/INCRA/Nº 20/2005. Com a regulamentação, o "Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)", passou a ser o instrumento estatal de identificação e delimitação dos territórios quilombolas e o "relatório antropológico" passou a ser parte do relatório técnico .

Neste novo cenário político e normativo, a Superintendência Regional do INCRA/BA foi uma das primeiras a tomar iniciativas para cumprir a nova atribuição institucional, uma vez que a Bahia já apresentava demandas e ações concretas com relação à questão fundiária das comunidades quilombolas, com um histórico de processos em tramitação no MPF, na FCP e no próprio INCRA.

Logo em 2004, o INCRA/BA deu início à elaboração direta dos primeiros RTID. Para tanto constituiu uma comissão formada por agrônomos, advogados e engenheiros agrimensores, que eram servidores efetivos ou conveniados da autarquia (não havia ainda antropólogos/as no quadro do INCRA). Não havia recursos humanos com competência especializada para identificar e delimitar territórios étnicos e então o INCRA/BA buscou parceiros institucionais para ampliar sua capacidade de atuação e formular uma metodologia de trabalho específica, através da formalização de parcerias. E, a partir de 2006, foram nomeados os/as primeiros/as antropólogos/as como servidores/as de carreira do INCRA aprovados/as em concurso público.

De 2003 até 2020, a Superintendência Regional do INCRA na Bahia foi a que mais produziu RTID, totalizando 42 (quarenta e dois) relatórios publicados, elaborados sob diferentes modalidades de execução: convênios, contratos, execução direta, termos de cooperação técnica, doações etc. Contudo, não obstante todos os esforços administrativos realizados para a titulação dos territórios quilombolas, até hoje na Bahia somente a Comunidade Quilombola Rio dos Macacos foi titulada efetivamente nos termos do Decreto 4.887/2003, num

contexto de excepcionalidade, em virtude das relações conflituosas com a Marinha do Brasil. Considero que o caso de Rio dos Macacos como uma excepcionalidade em virtude da visibilidade que o caso ganhou, o que levou a uma atuação mais rápida, num conjugação de esforços de muitos órgãos públicos, o que fez com a comunidade conseguisse sua titulação com 08 anos de processo administrativo, um tempo relativamente curto, quando comparado com outros casos.

Rio dos Macacos e sua excepcionalidade

A comunidade Quilombola Rio dos Macacos, localizada entre os municípios de Simões Filho e Salvador, enfrentava conflitos com a Marinha do Brasil há muitos anos. Estes conflitos recrudesceram a partir de 2009 com a iniciativa do Comando do 2º Distrito Naval de judicializar a questão, pedindo a reintegração de posse das terras ocupadas pelos moradores da comunidade sob a alegação de que as famílias ocupavam irregularmente área militar, sendo caracterizadas no processo judicial como "invasoras"[20].

Ocorre que em novembro de 2010 a Justiça Federal deferiu a tutela antecipada e determinou que as famílias moradoras de Rio dos Macacos desocupassem a área, no prazo de 120 dias, sob pena de retirada compulsória. Iniciou-se, a partir de então, uma intensa mobilização da comunidade para a permanência no seu território.

[20] Segundo a Marinha, desocupação da área seria para a construção no local do grupamento de Fuzileiros Navais de Salvador, de uma unidade hospitalar, de um hotel de trânsito e novos Próprios Nacionais Residenciais para militares. Além disso, como as famílias ocupam a área no entorno da Barragem dos Macacos, estas estariam, segundo o processo, promovendo ações predatórias e poluindo as nascentes.

> Com a iminência do despejo, a comunidade buscou apoio de diversas organizações e passou a denunciar que há décadas sofria violações à integridade física e moral de seus membros, restrições à liberdade de ir e vir, impedimento de acesso a serviços básicos de educação e saúde, violação à privacidade e cerceamento ao desempenho de atividades econômicas de subsistência, como, por exemplo, a plantação de roças e criação de pequenos animais. Essas supostas ações seriam cometidas pela Marinha como forma de desagregar a comunidade e obrigá-los a desocupar a área. Como resistência, uma das estratégias da comunidade consistiu em fazer manifestações em frente à Base Naval de Aratu[21], no período em que a então Presidenta Dilma Rousseff estava lá hospedada em férias, o que fez o caso ganhar forte repercussão midiática (SANTOS, 2020: 202).

Toda a situação de conflito e a ameaça de despejo fez emergir em Rio dos Macacos a identidade étnica quilombola do grupo. A categoria jurídico-política "quilombo" foi então acessada pela comunidade, como uma prática política e mais uma estratégia de resistência para sua manutenção naquele território. Isto culminou com o autorreconhecimento da comunidade como remanescente das comunidades dos quilombos e sua certificação pela Fundação Cultural Palmares, em 23 de setembro de 2011.

Em dezembro de 2011, o INCRA iniciou a elaboração do RTID da comunidade quilombola Rio dos Macacos, cujo laudo antropológico ficou sob a responsabilidade da antropóloga Maria Ester Pereira

[21] A área militar onde hoje funciona a Base Naval de Aratu, localizada na Baía de Todos os Santos, foi construída pelos EUA durante a Segunda Guerra Mundial. Após o término da guerra, a área foi transferida para a Marinha do Brasil e a Base Naval de Aratu entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 1970. Seu papel é de prover Apoio Logístico às Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil, estacionadas ou em trânsito na área do 2º Distrito Naval (https://www.marinha.mil.br/bna/, acesso em 27/02/2020). Esta base naval tem sido frequentemente local de férias de Presidentes de República. A comunidade quilombola de Rio dos Macacos não se localiza dentro desta Base, mas nas suas proximidades, numa área onde foi construída a Barragem dos Macacos (que serve para abastecimento da Base Naval) e da Vila Naval da Barragem (condomínio onde residem os oficiais da Base Naval).

Fortes[22]. O RTID, finalizado em julho de 2012, foi produzido em um contexto de conflitos, de urgência e de muita expectativa de todos os agentes envolvidos no processo quanto a identidade étnica daquele grupo e quanto ao território que o mesmo pleiteava, frente ao enfrentamento com a poderosa Marinha do Brasil[23].

O território delimitado no RTID, com 301,3695 hectares, foi publicado no DOU de 30/09 e 01/10/2014, e compreende a área da Fazenda Macacos e da Fazenda Meireles que, embora estejam hoje legalmente sob o domínio da Marinha do Brasil[24], são, segundo as informações etnográficas expostas no relatório, áreas que poderiam ser legitimamente pleiteadas pela comunidade para a regularização de seu território étnico, conforme as disposições legais em vigor no País.

O RTID não deixou de reconhecer que a Marinha é proprietária atual das terras, mas todo o argumento foi mostrar que a formação da comunidade é anterior à presença da Marinha na área e que haveria uma profundidade histórica que justificava a regularização fundiária da área como remanescente de quilombos. Fazia-se necessário, portanto, uma compatibilização dos interesses por parte do Estado (SANTOS, 2020: 211).

Após a publicação do RTID e diversas negociações entre várias instituições dos Governo Federal e Estadual, sob a mediação da Secretaria de Governo da Presidência da República, a ordem de despejo foi suspensa e a comunidade continuou empreendendo diversas ações

[22] Na época, face a indisponibilidade de antropólogo (a) lotado (a) na Superintendência do INCRA na Bahia, a antropóloga do INCRA na Paraíba, Maria Ester Pereira Fortes, foi convocada para a elaboração do laudo. Esta antropóloga possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1997) e mestrado em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas (2004). É, desde 2006, analista em reforma e desenvolvimento agrário (com habilitação em antropologia) do INCRA.

[23] Para um maior aprofundamento ver o artigo de minha autoria sobre Rio dos Macacos (SANTOS, 2020).

[24] Foi excluída da proposta de delimitação área correspondente à Vila Naval da Barragem, local de moradia dos oficias da Marinha por se tratar de uma área de ocupação já consolidada.

para dar visibilidade a sua luta e a sua "história"[25]. O Governo Federal, por considerar o processo de titulação de Rio dos Macacos um caso peculiar, buscou realizar a conciliação dos interesses do Estado, conforme o disposto no art. 16 da IN/INCRA/Nº57/2009, promovendo diversas reuniões e audiências públicas, realizadas com mediação do Ministério Público Federal, para apresentação de diversas propostas de acordos que foram discutidas entre as entidades públicas e a comunidade quilombola e seus representantes.

Como resultado, mesmo sem a concordância da comunidade, foi apresentado um Acordo de Governo que, entre outras ações previstas, estabeleceu que o território a ser titulado para Rio dos Macacos deveria abranger uma área menor de 104,8787 hectares, portanto, menor que a área delimitada pelo INCRA, buscando a permanência das famílias nas áreas já antropizadas e ocupadas com moradias da comunidade[26].

Desta forma, em 16 de novembro de 2015, através da Portaria Incra Nº 623, publicada no DOU de 18/11/2015, o INCRA reconheceu e declarou como terras da Comunidade Remanescente de Quilombo Rio dos Macacos a área de 301,3695 ha e determinou o prosseguimento dos autos administrativos para fins de regularização fundiária de duas glebas descontínuas, que totalizam 104,8787 ha. Portanto, mesmo reconhecendo um território de 301 hectares, estabeleceu-se uma área menor que se constituiu no limite de atuação da autarquia agrária para fins de titulação.

Em 28 de julho de 2020, o INCRA outorgou à comunidade dois Títulos de Domínio Pleno Coletivo e Pro-Indiviso. Um título referente a Gleba 1, com 91,2855 hectares (Título SR04/01/2019) e o outro título

[25] A luta da Comunidade Quilombola Rio dos Macacos é hoje conhecida nacionalmente, sobretudo após a produção do filme "Quilombo Rio dos Macacos – O Filme", dirigido por Josias Pires, que pode ser visto no link: https://www.youtube.com/watch?v=-c0GXT1ICis .

[26] O território a ser titulado ficou assim configurado: 1 gleba maior ao norte da barragem (constituída por terras da União), 01 gleba menor ao sul da Vila Naval (constituída por terras da União) e 01 gleba de terras estaduais contíguas ao terreno de propriedade da Marinha na parte norte do território.

referente a Gleba 2, com 6,5536 hectares (Título SR 05/-2/2019), totalizando 97,8391 hectares do seu território titulado[27]. Atualmente estão sendo realizadas as tratativas junto ao cartório de imóveis da comarca de Simões Filho para o registro imobiliário dos títulos.

Da abertura do processo, em 2011, até a titulação, em 2019, transcorreram-se de 08 (oito) anos. Um tempo curto diante da realidade dos outros processos de titulação realizados no Brasil. Esse fato se explica, em grande medida, pela concentração de esforços de diversos entes públicos para a resolução do conflito da comunidade com a Marinha do Brasil e pelo fato das glebas a serem tituladas serem áreas públicas, de domínio da União, que não precisaram passar por procedimentos de desapropriação. O que contribuiu para uma maior celeridade da titulação de Rio dos Macacos.

Considerações Finais

Esse breve relato da atuação do governo federal na titulação dos territórios quilombolas na Bahia, com um recorte nos casos das comunidades quilombolas Rio das Rãs e Rio dos Macacos, permitiu mostrar o emaranhado burocrático, administrativo e judicial em que está imersa a questão fundiária quilombola. Desde a Constituição Cidadã de 1988, uma frágil e tortuosa engenharia institucional vêm buscando garantir a efetivação dos direitos territoriais consagrados às comunidades quilombolas, mas que, na prática, não teve ainda como resultado concreto uma massiva titulação desses territórios étnicos.

No caso da Bahia, como vimos, não obstante o esforço dos órgãos públicos (MPF, FCP, INCRA) para viabilizar a produção dos relatórios técnicos e laudos antropológicos, apenas um território quilombola

[27] Ver http://www.incra.gov.br/pt/territorio-quilombola-rio-dos-macacos-e-titulado-na-bahia.html

foi titulado, mesmo assim com uma área 1/3 menor da efetivamente reconhecida: Rio dos Macacos. No caso de Rio das Rãs, a solução administrativa implicou na transformação do território em um Projeto de Assentamento Especial Quilombola (PEQ) e, desta forma, a comunidade não se encontra com o seu território efetivamente titulado, na forma constitucionalmente determinada.

Tanto o caso de Rio das Rãs como o caso de Rio dos Macacos revelam como a atuação do Estado tem se dado a reboque das pressões sociais, institucionais e judiciais. E esse quadro tem se agravado no contexto político atual onde os processos de titulação das comunidades quilombolas encontram-se sujeitos a uma série de revisões e burocratizações que demandam ainda mais pressões de toda ordem para sua finalização. Os dois casos igualmente revelam as dificuldades, os avanços, os revesses, e os aprendizados inerentes à construção de uma complexa e fundamental política pública capaz de reparar parte das injustiças históricas com as comunidades quilombolas brasileiras, através da promoção de um reordenamento fundiário, tão caro à realidade agrária do nosso país.

Mesmo com todos os esforços das instituições públicas e dos movimentos sociais, os entraves e a demora na finalização dos processos de titulação são explicados, em grande medida, pela falta de priorização política e orçamentária; pela inexistência de um arranjo organizacional estruturado e de um arcabouço legal e normativo consolidado e pelas mudanças de conjunturas políticas. Não há, portanto, como os casos analisados nesse artigo sinalizam, uma política estatal bem desenhada e institucionalmente sedimentada para a titulação dos territórios quilombolas, embora essa intervenção fundiária seja fundamental para a segurança jurídica de milhares de famílias quilombolas no Brasil.

Referências

ARRUTI, José Maurício Andion. Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru: EDUSC, 2006. p. 370.

BRASIL. Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003. Transfere a competência que menciona, referida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4883.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria Nº 338, de 9 de março de 2018. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/

content/id/6261504/do1-2018-03-13-portaria-n-338-de-9-de-marco-de-2018-6261500 >. Acesso em: 10 de junho de 2019.

BRASIL. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 25, de 15 de agosto de 1995. Diário Oficial, Brasília, 22 ago. 1995. Seção 1, p. 12827-12828.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 40, de 13 de julho de 2000. Estabelece as normas que regerão os trabalhos para a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das autodenominadas "Terras de Pretos", "Comunidades Negras", "Mocambos", "Quilombo", dentre outras denominações congêneres. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.feambra.org/feambra_sys/conteudo/legislacao/portaria-40-de-2000.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 08, de 23 de abril de 1998. Estabelece as normas que regerão os trabalhos para identificação, reconhecimento e delimitação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, de modo geral, também autodenominadas, "Terras de Preto", "Comunidades Negras", "Mocambos", "Quilombos", dentre outras denominações congêneres, como parte do processo de titulação. Brasília, 1998. Disponível em: < http://www.koinonia.org.br/falaegbe/sem/sem04.pdf >. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995. Brasília, 1995b. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/htm/leis/fed4. htm>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução normativa nº 16, de 24 de março de 2004. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atosinternos/instrucoes/in16_240304.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art.68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília,2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos internos/instrucoes/in20_190905.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução normativa nº 49, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art.68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in49_290908.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução normativa nº 56, de 7 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento,delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art.68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in_56_2009_quilombolas. pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in_57_2009_quilombolas. pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

CARVALHO, José Jorge de; OLIVEIRA, Siglia Zambrotti Doria; OLIVEIRA JUNIOR, Adolfo Neves de. O quilombo do Rio das Rãs: histórias, tradições, lutas. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1996.

OLIVEIRA JUNIOR, Adolfo Neves de; SILVA, René Marc da Costa; DÓRIA, Siglia Zambrotti; CARVALHO, José Jorge de. Laudo Antropológico Sobre a Comunidade Rural Negra do Rio das Rãs. Brasília, novembro de 1993 (mimeo).

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Brito. Breves Considerações sobre o Decreto No 3.912/01. In: O´DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Quilombos – identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Fundação FGV, 2002.

QUILOMBO Rio dos Macacos - O Filme. Direção de Josias Pires. Produção de Marcela da Costa. [S.I.], 2017. (132 min.), son., color. Legendado.

SANTOS, Flavio Luis Assiz dos. A Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas no Brasil: Uma Abordagem Geográfica. In: Anais do XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina: Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos, Lima, 2013.

SANTOS, Flavio Luis Assiz dos. Antropologia e estado: uma etnografia dos processos de reconhecimento territorial quilombola na Bahia (2003-2018). 2019. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

SANTOS, Flavio Luis Assiz dos. A Questão da História e os Laudos Antropológicos: o caso da Comunidade Quilombola Rio dos Macacos (BA). Vivência: Revista de Antropologia, v. 1, n. 55, 11 dez. 2020.

SOUZA, Bárbara Oliveira. Aquilombar-se: panorama histórico, identitário e político do Movimento Quilombola Brasileiro. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Universidade de Brasília, Brasília, 2008

STEIL, Carlos Alberto. Política, etnia e ritual (o Rio das Rãs como remanescente de quilombos). Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 16, n. 24, p. 93-110, jan. 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23632>. Acesso em: 10 jun. 2019.

STUCCHI, Deborah. Percursos em dupla jornada: o papel da perícia antropológica e dos antropólogos nas políticas de reconhecimento de direitos. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2005.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Programa Raízes, 2006.

Reforma agrária, desigualdade e pobreza no campo:

a situação de famílias acampadas e assentadas na Bahia

Cláudia Mirella Pereira Ramos, Clóvis Roberto Zimmermann e Aldemir Inácio de Azevedo

Introdução

A pobreza no campo brasileiro tem suas raízes na estrutura fundiária historicamente concentrada e até o presente este problema encontra sua maior parcela explicativa na extrema desigualdade de acesso à terra. Mas o alcance desse fenômeno é tão nefasto que a permanência dessa estrutura fundiária é um fator de reprodução da pobreza no campo e, possivelmente, de incremento da pobreza e agravamento de outros problemas no mundo urbano. Isso porque a

concentração de terras, em muitas regiões do Brasil, empurra milhares de pessoas do campo para a cidade, passando a viver em situação de miséria ou muito perto dela.

Por isso, ainda é atual o debate sobre a questão agrária brasileira, mesmo não sendo consensual, e os desdobramentos em torno da reforma agrária, a partir das opções e embates políticos e econômicos que se desenrolaram no país, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. É importante observar que esses dois temas – questão agrária e reforma agrária – mantém uma relação histórica de proximidade e influência mútua, mas não se confundem, conforme defendem Martins (1999) e Delgado (2014).

Com a redemocratização do país, após duas décadas de ditadura militar, a Constituição de 1988 incorporou princípios que resguardam a função social da terra, importante fundamento para as lutas por terra que ganharam corpo a partir desse período. De acordo com Martins (1999, p. 109) o texto constitucional "Abriu caminho para um reparo parcial, embora tardio, das injustiças fundiárias que decorreram do direito absoluto de propriedade implantado pela Lei de Terras".

O presente texto explora um conjunto de dados referentes a indicadores da realidade socioeconômica das populações acampadas e assentadas no estado da Bahia e no município de Eunápolis, localizado no extremo sul baiano. Tais dados fornecerão uma visão sobre as condições em que se encontram essas populações, o que permite compreender o seu universo social e o contexto em que estão inseridas as famílias envolvidas com a questão da reforma agrária e dos assentamentos rurais. Para isso usamos informações da base de dados do Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal para programas sociais referentes às famílias cadastradas neste sistema, pertencentes aos dois grupos mencionados. Desenvolvemos uma análise descritiva e comparativa das informações, inserindo a região Nordeste e o Brasil para alcançar tal finalidade. As informações são analisadas em torno de grandes temáticas: características da população e condições socioeconômicas das famílias.

Reforma agrária: desafio e solução para o problema da pobreza no campo?

As lutas pela terra fazem parte da trajetória do Brasil, desde a colônia até o lugar que o país ocupa no mundo globalizado no início do século XXI. Já a reforma agrária, que inclui as ações pelo acesso e/ou permanência na terra, entrou na agenda pública brasileira na segunda metade do século XX e ganhou força a partir da redemocratização na década de 1980. A democracia possibilitou que os trabalhadores rurais, especialmente os sem-terra, e grupos diversos se organizassem em torno dessas lutas, amparando-se dos fundamentos democráticos. Ao mesmo tempo, os conflitos originados entre os grupos sociais nas disputas políticas pela terra vêm colaborando para a consolidação democrática.

Oliveira (2001) assinala que a reforma agrária carrega um sentido social por possibilitar a retirada de parcelas numericamente expressivas da situação de pobreza. Também tem um componente econômico por disponibilizar maior quantidade de produtos agropecuários necessários à população. E possui um aspecto político por ser instrumento por meio do qual uma parcela das populações rurais pode alcançar a cidadania, podem conduzir a modificações na economia regional, no meio ambiente, em aspectos sociais e políticos dos territórios onde se instalam. Diversos estudos vêm mostrando que a criação de assentamentos representa a instalação de vetores que podem conduzir a modificações na economia regional, no meio ambiente, em aspectos sociais e políticos dos territórios, especialmente se considerarmos a realidade das regiões rurais constituídas em sua maioria por pequenos municípios cujo dinamismo está fortemente imbricado com o campo (LEITE, 2010; FERREIRA NETO et al., 2012; SANTOS; KRAJEVSKI, 2018).

Adotando um posicionamento semelhante, Mattei (2016) afirma que nas últimas três décadas os debates acadêmicos sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro recolocaram em análise o tema da

reforma agrária, pois ele tem uma conexão histórica com os rumos da economia, do mundo rural e das decisões políticas adotadas na condução do país. Segundo o autor, uma situação constatada sob o ponto de vista econômico é que houve elevação da concentração de renda no meio rural, o que provoca diretamente aumento da pobreza no campo. Portanto, esse modelo de desenvolvimento agrário é incompatível com a consolidação da agricultura familiar e com a inibição da migração rural-urbana, ao mesmo tempo que fortalece exclusivamente a centralidade do agronegócio. A extrema desigualdade que ainda existe no campo é a razão que sustenta a importância de uma ampla reforma agrária (DELGADO, 2005).

Pesquisas realizadas sobre a realidade dos assentamentos rurais têm mostrado alguns elementos da manifestação da pobreza nesses espaços: precariedade no acesso à infraestrutura (água, estrada, habitação), a condições e recursos de trabalho adequados, à assistência técnica e ao crédito rural. E o principal aspecto que é o baixo nível de produção, se reflete diretamente sobre a renda. (MELLO, 2015). Este autor menciona que a pobreza rural na região Nordeste se explica a partir de fatores históricos, econômicos e ambientais. Um fator crucial para essa realidade de vulnerabilidades materiais em assentamentos é que a política de distribuição de terras tem sido feita predominantemente sem dotar essas áreas reformadas de recursos e condições básicas para o ingresso das famílias.

Por outro lado, Medina (2018) argumenta que "Mesmo em territórios empobrecidos, estudos revelam possibilidades de desenvolvimento pela via da produção agropecuária para a maior parte dos agricultores familiares." (MEDINA, 2018, p. 142). Essa visão de que há um potencial de desenvolvimento na grande diversidade de produtores com pequena produção é uma antítese ao argumento da suficiência do modelo do agronegócio em atender as demandas da produção agropecuária por meio de investimentos em tecnologias, defendido por Buainaim et. al. (2013). Isso se torna possível se o Estado utilizar suas prerrogativas para criar mecanismos de suporte ao desenvolvimento produtivo dessas áreas, algo que o autor anterior

não leva em consideração em seus estudos. Portanto, as estruturas estatais possuem condições reais de intervenção nessas realidades, mas tais ações dependem fortemente do resultado das disputas entre as forças políticas, sociais e econômicas do país.

Segundo Oliveira (2001) há uma relação orgânica entre a conquista da democracia e a luta pela terra, pois para esses grupos de expropriados da terra esse encontro materializa a experiência de cidadania. Assim, os assentamentos rurais têm resultado da luta dos trabalhadores sem-terra e não de uma política governamental voluntária (FERNANDES, 2008; MATTEI, 2012).

Após o período da redemocratização do Brasil o tema da reforma agrária tem sido pautado nos distintos governos, em grande medida, por causa da atuação dos diferentes movimentos sociais e grupos organizados que lutam pelo acesso e permanência à/na terra. Até mesmo os debates acadêmicos são fortemente fecundados pela atuação desses atores sociais, visto que o campo das ciências sociais tem como principal fonte de análises as dinâmicas coletivas em seu curso. Assim, ao tempo em que fazemos essa reflexão destacamos a importância e a participação dos movimentos sociais para o debate social e a inserção na agenda política da questão agrária no país, bem como a sua colaboração fundamental enquanto resistência à desigualdade no campo e enfrentamento da problemática fundiária.

A partir da década de 1990, diante das pressões internacionais de organismos e nações hegemônicas pela adoção de mecanismos políticos neoliberais, as ações de implantação de assentamentos adquiriram um viés de política social compensatória, "cujo objetivo é amenizar a pobreza rural e amortizar os conflitos no campo, sem que se promova qualquer alteração na concentração da estrutura fundiária no país" (OLIVEIRA, 2001, p. 67). Nessa perspectiva neoliberal, foi desenvolvida durante o segundo governo de FHC a reforma agrária de mercado que previa a aquisição de terras por grupos organizados de trabalhadores utilizando empréstimos concedidos pelo Estado. Essa política ainda é adotada até os dias atuais por meio de diversos mecanismos implementados por Estados e União.

Condições de vida e perfil socioeconômico das populações acampadas e assentadas

O CadÚnico classifica em seus dados três grupos relacionados a reforma agrária e/ou assentamentos. São eles: acampados, assentados e beneficiários do programa nacional de crédito fundiário. Eles são enquadrados na categoria Grupos Populacionais Tradicionais e específicos, classificação adotada pelo sistema do governo federal. Utilizamos os dados referentes aos dois primeiros grupos.

Essa base de dados apresentava 997 pessoas assentadas e 807 pessoas acampadas cadastradas em setembro de 2020 para Eunápolis (Tabela 1). Nesse município as pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) somavam 62,4% entre os acampados e 52,5% entre os assentados. São dados mais próximos da realidade brasileira de um modo geral entre esses dois grupos. Já na região Nordeste e no estado da Bahia os dois grupos somam cada um mais de 70% das pessoas beneficiadas pelo PBF. O que demonstra que nesses dois níveis a situação de vulnerabilidade dessas populações é maior em relação aos demais grupos sociais que pleiteiam essa política pública. A distribuição por sexo segue o padrão geral da população brasileira. Mas chama a atenção o fato de que na região Nordeste as mulheres são maioria entre os dois grupos. Na Bahia as mulheres também são em maior número entre os acampados e em Eunápolis elas superam o número de homens entre os assentados. Isso é relevante registrar ao considerar a dinâmica da população rural brasileira em que existe um êxodo maior entre as mulheres devido à procura por trabalho e/ou estudo, a uma forte cultura do machismo e ao predomínio da presença masculina nas atividades rurais.

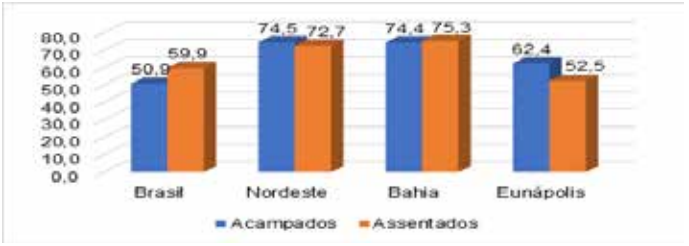
Tabela 1 – Distribuição da população acampada e assentada por sexo cadastradas no CadÚnico

Recebe Bolsa Família	Acampados				Assentados			
	Masculino		Feminino		Masculino		Feminino	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	63.486	51,38	60.085	48,62	247.602	50,60	241.759	49,40
Nordeste	8.175	49,17	8.451	50,83	99.199	49,92	99.523	50,08
Bahia	3.187	49,19	3.292	50,81	22.696	50,62	22.142	49,38
Eunápolis	504	50,55	493	49,45	388	48,08	419	51,92

Fonte: Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

Em relação ao acesso ao benefício do PBF, observando os dados dos dois grupos temos uma situação em que Eunápolis e Brasil apresentam uma realidade similar, locais onde aproximadamente 60% de acampados e de assentados, para cada local respectivamente, recebem o PBF. Já para o Nordeste e a Bahia mais de 70% são beneficiários do programa, conforme dados do Gráfico 1.

Gráfico 1 - Acampados e assentados beneficiários do Programa Bolsa Família



Fonte: Elaborado a partir de dados do Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

Em relação à composição dessas populações por grupos étnico-raciais, os dados reafirmam a situação da realidade brasileira, em que as camadas mais pobres e vulneráveis são majoritariamente de negros. No nível nacional a população negra soma mais de 70% entre acampados e quase 80% entre assentados. Nos demais níveis territoriais analisados a quantidade de negros gira em torno dos 90% nos dois grupos.

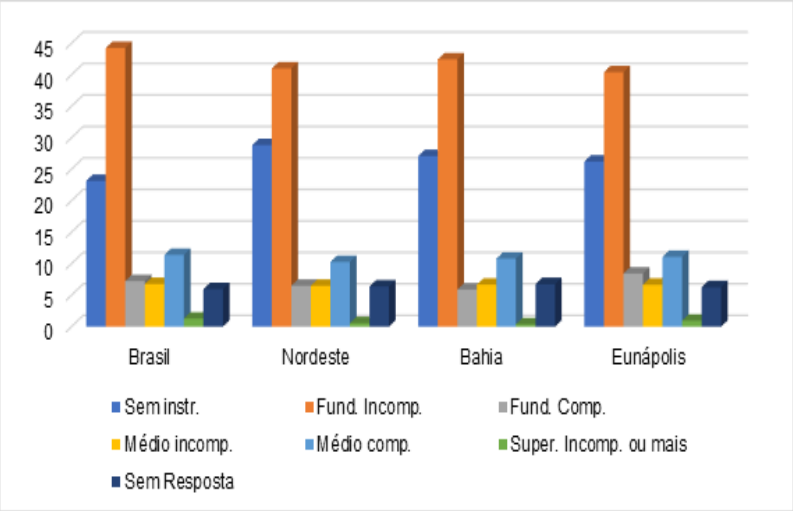
Ao observar os beneficiários do PBF segundo a classificação racial, no Brasil e em Eunápolis os brancos não contemplados pelo programa são em número maior do que aqueles contemplados. Já no nível estadual e macrorregional a situação é inversa, o que leva a considerar que nesses dois níveis existem outros fatores que se acumulam sobre a população pobre, mesmo a branca. Entre os pretos e pardos, tanto para acampados quanto para assentados, em todos os níveis territoriais apresentados a maioria é beneficiária do PBF, e em alguns casos somam duas ou três vezes mais do que os não beneficiários.

A escolarização é um dos importantes indicadores que refletem as condições socioeconômicas de forma ampla dos grupos populacionais e auxilia na compreensão da situação em que as pessoas vivem. Porém, ao contrário do discurso liberal que, a partir do acesso à escola, vincula de maneira direta as possibilidades de ascensão social à meritocracia, é importante considerar que somente a educação não é suficiente para assegurar níveis de vida qualitativamente melhores. Essa análise é especialmente válida para a realidade brasileira em relação às camadas mais pobres da população.

Entre acampados e assentados o grau de instrução (Gráfico 2) predominante em todos os níveis territoriais é o ensino fundamental incompleto, encontrando-se em torno de 40% dessa população nessa situação. Outro dado relevante são os percentuais elevados de analfabetos, que varia de 22% a 28%. Somados esses dois grupos de escolaridade ultrapassa-se 65% dessa população. Comparando as localidades é possível observar que enquanto na região Nordeste, na Bahia e em Eunápolis diminui o respectivo percentual de pessoas

com ensino fundamental incompleto e aumenta o número de analfabetos, no nível nacional essa relação é inversa. O que indica que a escolarização naqueles três níveis territoriais é menor.

Gráfico 2 - Grau de instrução da população acampada e assentada

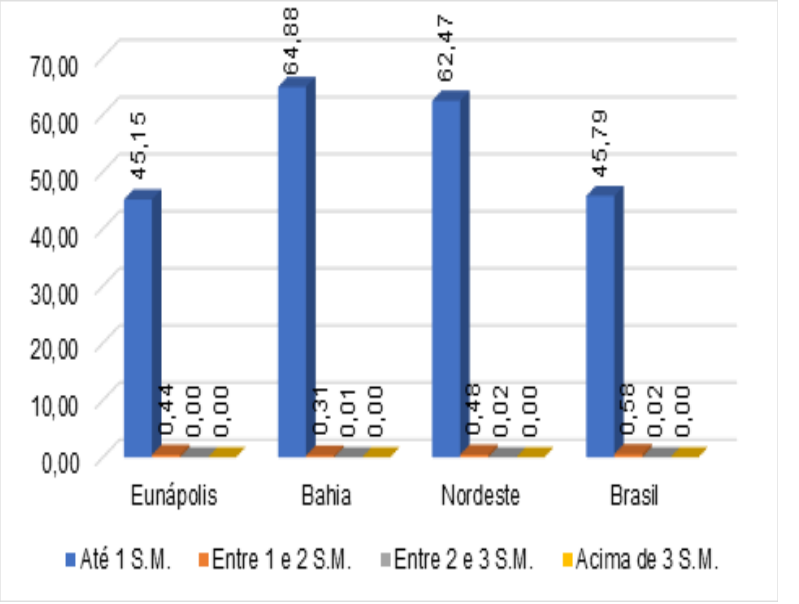


Fonte: Elaborado a partir de dados do Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

Outro componente central para traçar e analisar o perfil socioeconômico de uma população é a renda. No caso dessas populações que estão no CadÚnico, elas buscam esse cadastro exatamente por viverem níveis elevados de privação material e pleitearem as políticas públicas existentes, principalmente o programa de transferência de renda. O sistema do governo federal divide em quatro estratos de renda familiar total. Assim, entre os beneficiários do PBF há um predomínio da faixa de renda de até um salário mínimo por família, conforme mostram os dados do Gráfico 3. Entre os níveis territoriais

chama atenção a similaridade dos percentuais de Eunápolis e do Brasil (em torno de 45%) e da Bahia e a região Nordeste (acima de 60%) com renda no estrato mencionado anteriormente.

Gráfico 3 - Beneficiários (acampados e assentados) do PBF por faixa de renda total da família

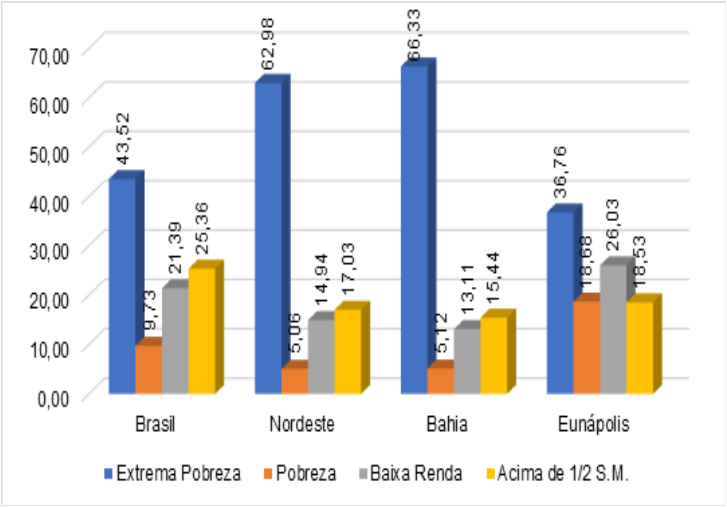


Fonte: Elaborado a partir de dados do Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

Ainda sobre a renda, a partir dos valores recebidos pelas famílias é realizada uma classificação que estabelece níveis de privação em que elas vivem e, consequentemente, de prioridade para acessar os programas sociais, utilizando referências de critérios aplicados internacionalmente em relação a medição da qualidade e condições de vida. Os grupos, por ordem decrescente de necessidades socioeconômicas são: extrema pobreza, pobreza, baixa renda e acima de ½ salário mínimo. Os parâmetros em valores de renda per capita, para

as três primeiras classificações, são respectivamente: até R$89,00; de R$89,01 a R$178,00 e; de R$178,01 até meio salário mínimo. Desse modo, os dados do Gráfico 4 mostram que na região Nordeste e na Bahia, a população acampada e assentada em situação de extrema pobreza atinge 62,98% e 66,33%, respectivamente. No município de Eunápolis o percentual desse grupo é o menor de todos os níveis analisados, até quando comparado à proporção do Brasil. Isso, por sua vez, faz com que a participação das pessoas em situação de pobreza e de baixa renda nesses dois níveis geográficos seja maior do que as respectivas proporções encontradas nas primeiras localidades (Nordeste e Bahia). Por fim, observa-se que nos quatro níveis territoriais comparados o percentual de pessoas pobres é menor do que aquelas em situação de baixa renda.

Gráfico 4 - População acampada e assentada por faixa de renda familiar per capita



Fonte: Elaborado a partir de dados do Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

No Brasil são mais de 227.000 famílias dos dois grupos que se encontram na base do CadÚnico, sendo que um pouco menos da metade é beneficiária do programa. Esse total de famílias corresponde a 612.932 pessoas. Na região Nordeste mais de 73.000 famílias estão cadastradas, das quais 46.445 (62,96%) recebem o benefício. Isso indica que a vulnerabilidade entre esses grupos é maior do que na média brasileira. Esse padrão se repete no estado da Bahia. Já em Eunápolis, são 680 famílias nessa base de dados, cuja distribuição entre beneficiárias e não beneficiárias do PBF está mais próxima da situação do nível nacional. Em todos os níveis territoriais a grande maioria dessa população possui renda familiar total de até 1 salário mínimo. Os totais de famílias acampadas são de 54.275 no Brasil, 6.554 na região Nordeste, 2.552 na Bahia e 404 em Eunápolis. Já os números de famílias assentadas somam respectivamente 172.221, 67.211, 15.665 e 276. O que chama atenção é que somente em Eunápolis é que o número de famílias acampadas é maior do que o contingente de famílias assentadas. Isso reflete a demanda por terra e pela reforma agrária no município, bem como o dado é ilustrativo do contexto de conflitos fundiários existentes no município e região extremo Sul da Bahia.

Na Tabela 2 foi feito um cruzamento entre o grau de instrução e a renda familiar para avaliarmos se existe algum tipo de relação entre os indicadores. Tal exercício ajuda a aprofundar as discussões e compreender as interseções entre diferentes variáveis. Assim, observa-se que os maiores percentuais dessa população estão concentrados entre as famílias que têm renda de até um salário mínimo nos graus de escolaridade de analfabetos e fundamental incompleto. Somando esses dois estratos eles representam 53,75% no Brasil, 60,65% na região Nordeste, 62,15% na Bahia e 56,93% em Eunápolis. Por outro lado, analisando o aumento dos estratos de renda e os níveis mais elevados de escolaridade não existe tendência de crescimento nos percentuais da população. Por exemplo, ao analisar as linhas da tabela correspondente ao estrato de renda acima de 3 salários mínimos não se observa uma progressão crescente nos percentuais das colunas que indicam o aumento da escolaridade. Uma hipótese explicativa é

que esses grupos populacionais estão submetidos a uma situação de vulnerabilidade de múltiplas causas que não ocorre o efeito reforço positivo entre renda e escolaridade e vice-versa.

Observando as variáveis isoladamente constata-se que a maioria absoluta das famílias auferem renda de até um salário mínimo. No caso da Bahia, ultrapassa 90% do total e nos demais níveis geográficos, exceto Brasil, soma mais de 80%.

Uma variável estreitamente relacionada à renda é o trabalho, considerando que no mundo capitalista a maior parte da sociedade vive da própria mão de obra que possui para vender. Entretanto, não se trata somente de ter ou não ter trabalho. É preciso conhecer as condições em que os trabalhadores o praticam, bem como a hierarquização entre as diferentes atividades, cuja prática social enseja atribuição de valores, reconhecimento e prestígio social, valoração econômica, entre outros. Por exemplo, é comum escutar testemunhos de trabalhadores rurais afirmando a desvalorização do seu trabalho e/ou do que produzem em comparação com as atividades e produtos industrializados. De qualquer forma, para a maior parte da população, a renda é diretamente dependente do trabalho que realiza. Entre os trabalhadores do campo essa equação não é tão linear, já que as famílias podem alcançar uma qualidade de vida a partir do que produzem, especificamente em relação a alimentação, e ainda assim não disporem de renda satisfatória.

Os dados da Tabela 3 mostram a distribuição da população do CadÚnico a partir da principal atividade/ocupação exercida. O primeiro aspecto a ser registrado é a predominância de trabalhadores informais em ambos os grupos e em todos os níveis territoriais, exceto na região Nordeste em que entre os assentados o maior percentual é de trabalhadores temporários em área rural (quase 50%).

Tabela 2 - Grau de instrução e renda familiar total (pessoas)

	Grau de instrução/Renda familiar	Sem instr.	Fund. Incomp.	Fund. Comp.	Médio Incomp.	Médio comp.	Super. Incomp. ou mais	Sem Resposta	TOTAL
Brasil	Até 1 S.M.	18,59	35,13	5,92	5,66	8,54	0,60	5,49	79,94
	Entre 1 e 2 S.M.	3,68	6,93	0,93	0,81	1,92	0,34	0,35	14,95
	Entre 2 e 3 S.M.	0,67	1,57	0,26	0,21	0,61	0,18	0,08	3,58
	Acima de 3 S.M.	0,20	0,61	0,11	0,09	0,32	0,16	0,03	1,53
	TOTAL	**23,15**	**44,25**	**7,22**	**6,77**	**11,39**	**1,28**	**5,95**	**100,00**
Nordeste	Até 1 S.M.	24,26	36,39	5,98	6,02	8,97	0,34	6,23	88,17
	Entre 1 e 2 S.M.	4,07	4,08	0,44	0,40	1,01	0,11	0,13	10,23
	Entre 2 e 3 S.M.	0,45	0,44	0,06	0,06	0,23	0,06	0,02	1,31
	Acima de 3 S.M.	0,05	0,09	0,02	0,01	0,07	0,05	0,00	0,29
	TOTAL	**28,83**	**40,99**	**6,50**	**6,49**	**10,27**	**0,55**	**6,37**	**100,00**

Bahia	Até 1 S.M.	23,60	38,55	5,55	6,31	9,88	6,67	90,82
	Entre 1 e 2 S.M.	3,23	3,54	0,29	0,30	0,73	0,09	8,24
	Entre 2 e 3 S.M.	0,23	0,29	0,03	0,05	0,13	0,01	0,77
	Acima de 3 S.M.	0,03	0,06	0,01	0,01	0,05	0,00	0,17
	TOTAL	**27,09**	**42,43**	**5,88**	**6,67**	**10,80**	**6,76**	**100,00**
Euzápolis	**Até 1 S.M.**	22,17	34,76	7,26	5,71	8,92	6,04	85,48
	Entre 1 e 2 S.M.	3,49	4,88	0,83	0,72	1,55	0,22	11,97
	Entre 2 e 3 S.M.	0,55	0,78	0,22	0,22	0,55	0,00	2,38
	Acima de 3 S.M.	0,00	0,00	0,11	0,00	0,06	0,00	0,17
	TOTAL	**26,22**	**40,41**	**8,43**	**6,65**	**11,09**	**6,26**	**100,00**

Fonte: Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

Em Eunápolis é ainda mais expressiva a quantidade de trabalhadores informais, atingindo 81,79% entre acampados e 76,82% entre assentados. Nos quatro níveis territoriais o trabalho informal (trabalhador por conta própria, bico, autônomo) é mais elevado entre os acampados dos que entre os assentados. O segundo tipo de ocupação principal com maior ocorrência é a condição de trabalhador temporário em área rural, que em todos os níveis territoriais é mais expressivo entre os assentados do que entre os acampados. Essa situação em que o trabalho informal é mais expressivo entre os acampados do que entre os assentados e o trabalho temporário é mais recorrente entre assentados do que entre os acampados se explica pela realidade mais indefinida e instável entre estes últimos.

Em Eunápolis, mesmo essa categoria ocupando a segunda posição, os percentuais são muito inferiores em relação aos demais locais analisados. Nessa análise destaca-se ainda a baixíssima ocorrência de trabalhadores sob a proteção legal das relações trabalhistas, ficando em geral abaixo de 5% em ambos os grupos. Entre os acampados do nível nacional são registrados mais de 15% trabalhando sob a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Isso pode refletir um contingente de trabalhadores do centro sul do país, pois não é uma realidade encontrada na região Nordeste, que estão pleiteando terra, porém estão ocupando um posto de trabalho formal e o mantém até uma definição em relação ao acesso à terra.

Sobre o trabalho remunerado, os dados mostram que em todas as formas de ocupação, para ambos os grupos e em todos os níveis territoriais é absolutamente predominante a ocorrência de trabalhadores que desenvolveram alguma atividade pela qual receberam pagamento durante ou em algum momento dos 12 meses anteriores à ocasião do fornecimento das informações junto ao CadÚnico.

Tabela 3 – Função principal dos trabalhadores/as cadastrados no CadÚnico

Ocupação (função principal)/grupo	Brasil		Nordeste		Bahia		Eunápolis	
	Acampados	Assentados	Acampados	Assentados	Acampados	Assentados	Acampados	Assentados
Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)	60,98	47,32	56,62	28,59	57,95	31,76	81,79	76,82
Trabalhador temporário em área rural	14,51	33,79	28,75	49,25	30,17	40,46	10,26	11,82
Empregado sem carteira de trabalho assinada	3,35	2,22	1,7	1,98	1,9	1,93	1,66	2,27
Empregado com carteira de trabalho assinada	15,67	4,73	5,64	3,71	3,33	3,05	4,64	5,91
Trabalhador doméstico sem CLT	0,96	0,37	0,44	0,31	0,48	0,35	0,33	0,00
Trabalhador doméstico com CLT	0,61	0,18	0,27	0,11	0,14	0,08	0,00	0,00
Trabalhador não-remunerado	1,29	0,54	5,01	12,3	4,01	19,52	0,00	0,00
Militar ou servidor público	2,14	3,77	1,37	3,64	1,9	2,73	1,32	2,73
Empregador	0,1	0,14	0,03	0,05	0,07	0,09	0,00	0,45
Estagiário	0,17	0,07	0	0,03	0	0,03	0,00	0,00
Aprendiz	0,2	0,06	0,16	0,04	0,07	0,01	0,00	0,00

Fonte: Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

Acesso a serviços básicos e qualidade de vida nos domicílios

As próximas tabelas e gráficos apresentarão dados referentes às condições de vida e qualidade no domicílio, indicadores importantes em associação aos demais para compreender a situação em que as populações vivem.

No CadÚnico a espécie do domicílio é classificada em três categorias: permanente, improvisado e coletivo. Na Tabela 4 é possível analisar a situação dos grupos em tela, bem como observar os tipos de ocorrências entre beneficiários e não beneficiários do PBF. Em um país com um enorme déficit habitacional, as populações mais vulneráveis são as que mais enfrentam este problema. A situação desejada é a família viver em um domicílio permanente, pois sinaliza maior segurança e qualidade de vida. Entre os acampados dos três níveis territoriais maiores os percentuais de famílias com esse tipo de domicílio (permanente) giram em torno de 50%. A outra quase metade vive em domicílios improvisados. Já em Eunápolis a situação é mais precária para esse grupo, pois apenas 26,98% vivem em domicílio permanente e 73,03% vivem em domicílios improvisados. Nesse grupo, a maioria não recebe o PBF, exceto no nível nacional. Viver em domicílio coletivo também é ocorrência encontrada entre essas famílias. No grupo das famílias assentadas os percentuais de acesso a domicílios permanentes são expressivamente mais elevados em todos os níveis geográficos, superando os 90%, sendo a Bahia com o menor nível. Ao observar os números de famílias assentadas que vivem em domicílios mais precários, especialmente em situação improvisada, no Brasil e em Eunápolis o número das que são beneficiárias do PBF é maior do que as que não recebem o benefício. Já no Nordeste e na Bahia, as que não recebem o benefício são em maior número.

Tabela 4 - Espécie do domicílio por grupo de famílias e beneficiários do PBF - %

Recebe Bolsa Família / Tipo de domicílio			Acampadas				Assentadas			
			Permanente	Improvisado	Coletivo	Sem Resposta	Permanente	Improvisado	Coletivo	Sem Resposta
Brasil	Sim		30,00	28,98	1,73	0,03	49,01	2,19	0,18	0,00
	Não		20,03	18,13	0,88	0,23	46,10	2,32	0,19	0,01
Nordeste		Total	50,02	47,11	2,61	0,26	95,11	4,51	0,37	0,01
	Sim		18,05	18,77	0,43	0,08	35,42	1,46	0,13	0,00
	Não		38,47	23,13	0,93	0,15	60,19	2,59	0,21	0,00
	Total		56,52	41,90	1,36	0,23	95,61	4,05	0,34	0,00
Bahia	Sim		18,26	18,10	0,63	0,00	30,50	3,53	0,41	0,00
	Não		33,82	28,02	1,02	0,16	59,73	5,39	0,43	0,01
	Total		52,08	46,12	1,65	0,16	90,23	8,92	0,84	0,01
Eunápolis	Sim		13,37	39,85	0,00	0,00	55,07	1,09	0,00	0,00
	Não		13,61	33,17	0,00	0,00	41,67	2,17	0,00	0,00
	Total		26,98	73,02	0,00	0,00	96,74	3,26	0,00	0,00

Fonte: Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

Os serviços e infraestruturas de saneamento são constituídos pela origem da água consumida e o destino dos resíduos e do esgoto domésticos. Trata-se de um elemento fundamental na determinação das condições de saúde da população e considerado item básico para a qualidade de vida. Nas próximas ilustrações, que apresentam os dados desses indicadores, cruzamos com o estrato de renda das famílias.

Por serem grupos que vivem majoritariamente no campo, o índice de acesso a água tratada por rede de distribuição geral é baixo (Tabela 5). Essa forma de abastecimento é encontrada mais entre acampados do que entre assentados. Em nível nacional aqueles chegam a quase 50%. Isso porque o primeiro grupo apresenta números mais elevados de pessoas e famílias que vivem em área urbana, onde em geral esse tipo de estrutura/serviço é ofertado para a grande maioria da população. Já entre os assentados a forma mais comum de abastecimento é por poço ou nascente, que em Eunápolis representa 74,16% desse grupo. A cisterna ainda é um método bastante presente na vida dessas famílias, destacando sua ocorrência na região Nordeste e na Bahia. Em relação aos estratos por renda não se observa um padrão comum entre os níveis territoriais. Enquanto no Brasil, entre famílias acampadas, prevalecem aquelas que recebem acima de ½ salário mínimo per capita com acesso a rede geral de distribuição (17,21%), na região Nordeste e na Bahia prevalecem famílias da extrema pobreza (26,19% e 27,39%, respectivamente) e em Eunápolis famílias pobres (25,69%). Já entre as famílias assentadas destacam-se aquelas da extrema pobreza na região Nordeste (19,73%) e na Bahia (21,40%) com acesso a abastecimento por rede geral de distribuição. No Brasil o percentual é bem mais inferior (10,49%) e em Eunápolis é insignificante o número das famílias nessa condição.

Tabela 5 – Forma de abastecimento de água (famílias)

	Forma de abastecimento/estrato de renda	Famílias acampadas				Famílias assentadas			
		Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outra forma	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outra forma
Brasil	Extrema Pobreza	14,73	14,95	2,35	5,30	10,49	23,52	6,23	4,04
	Pobreza	4,85	4,40	0,52	0,85	1,60	6,50	0,99	0,42
	Baixa Renda	12,43	8,59	1,18	1,57	3,99	13,53	2,49	0,99
	Acima de ½ S.M.	17,21	8,53	1,22	1,31	4,89	16,38	2,84	1,10
	TOTAL	49,22	36,48	5,27	9,04	20,97	59,93	12,54	6,55
Nordeste	Extrema Pobreza	26,19	19,68	7,94	17,06	19,73	24,40	11,00	7,03
	Pobreza	2,13	2,11	0,46	1,38	1,50	2,18	0,70	0,48
	Baixa Renda	4,51	3,75	1,05	2,11	5,04	6,49	2,60	1,24
	Acima de ½ S.M.	4,75	3,59	1,13	2,16	6,17	7,08	2,93	1,42
	TOTAL	37,58	29,13	10,58	22,71	32,45	40,14	17,23	10,17

Bahia	Extrema Pobreza	27,39	19,71	7,45	14,22	21,40	23,48	12,66	8,63
	Pobreza	2,11	2,63	0,68	1,35	1,40	2,09	0,60	0,54
	Baixa Renda	4,44	4,82	0,60	1,73	4,18	5,45	2,33	1,36
	Acima de ½ S.M.	4,89	4,59	0,90	2,48	5,58	5,50	2,91	1,87
	TOTAL	38,83	31,75	9,63	19,79	32,56	36,52	18,51	12,41
Eunápolis	Extrema Pobreza	6,42	1,83	3,67	4,59	2,62	22,47	1,87	1,50
	Pobreza	25,69	11,01	11,93	11,93	3,37	15,73	1,12	0,75
	Baixa Renda	2,75	2,75	2,75	0,00	3,75	21,35	2,25	2,25
	Acima de ½ S.M.	8,26	3,67	0,92	1,83	1,87	14,61	3,37	1,12
	TOTAL	43,12	19,26	19,27	18,35	11,61	74,16	8,61	5,62

Fonte: Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

A coleta de resíduos é outro serviço com disponibilidade regular e individualizada por domicílio comumente encontrado nas cidades. Assim, entre as populações estudadas, o índice de acesso/cobertura desse serviço é relativamente baixo, especialmente entre os assentados (Tabela 6). As famílias acampadas variam de 36,58% na região Nordeste a 52,67% para o Brasil com serviço de coleta direta.

Mas a forma de destinação dos resíduos que se destaca é a queima ou enterramento que só se encontra abaixo de 50% entre as famílias acampadas de Eunápolis e Brasil. Para as famílias assentadas é a forma predominante, com 80,49% no Brasil, 74,73% na região Nordeste, 71,27% na Bahia e 55,81% no município de Eunápolis. Observando as formas de destinação dos resíduos entre os diferentes estratos de renda, constata-se que em ambos os grupos e nos quatro níveis geográficos, exceto entre os acampados em Eunápolis, os maiores percentuais encontrados com destinação inadequada por meio da queima ou enterramento estão entre as famílias em situação de extrema pobreza. Portanto, é outro problema relacionado à saúde pública que recai sobre as populações mais vulneráveis. Mas a qualidade ambiental também deve ser analisada sob o ponto de vista dessas práticas, pois essas formas inadequadas de disposição dos resíduos podem provocar efeitos danosos para o meio ambiente, principalmente a terra e os recursos hídricos.

Tabela 6 – Forma de coleta do lixo (famílias)

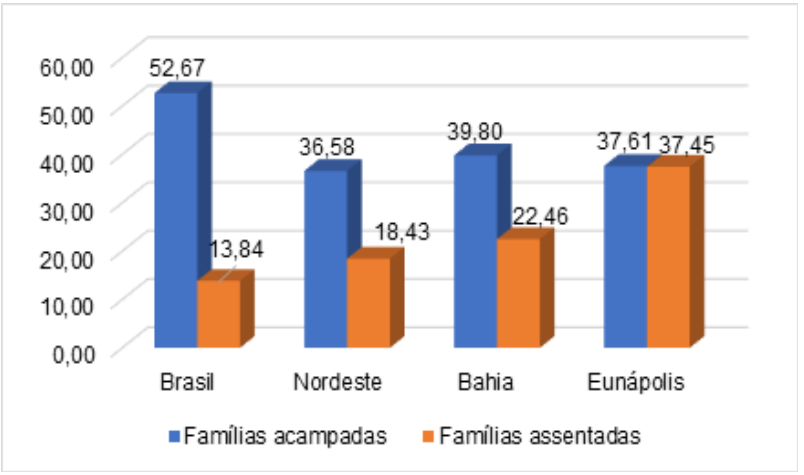
	Forma de abastecimento/estrato de renda	Famílias acampadas				Famílias assentadas			
		Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outra forma	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outra forma
Brasil	Extrema Pobreza	14.73	14.95	2.35	5.30	10.49	23.52	6.23	4.04
	Pobreza	4.85	4.40	0.52	0.85	1.60	6.50	0.99	0.42
	Baixa Renda	12.43	8.59	1.18	1.57	3.99	13.53	2.49	0.99
	Acima de ½ S.M.	17.21	8.53	1.22	1.31	4.89	16.38	2.84	1.10
	TOTAL	49.22	36.48	5.27	9.04	20.97	59.93	12.54	6.55
Nordeste	Extrema Pobreza	26.19	19.68	7.94	17.06	19.73	24.40	11.00	7.03
	Pobreza	2.13	2.11	0.46	1.38	1.50	2.18	0.70	0.48
	Baixa Renda	4.51	3.75	1.05	2.11	5.04	6.49	2.60	1.24
	Acima de ½ S.M.	4.75	3.59	1.13	2.16	6.17	7.08	2.93	1.42
	TOTAL	37.58	29.13	10.58	22.71	32.45	40.14	17.23	10.17

Bahia	Extrema Pobreza	27,39	19,71	7,45	14,22	21,40	23,48	12,66	8,63
	Pobreza	2,11	2,63	0,68	1,35	1,40	2,09	0,60	0,54
	Baixa Renda	4,44	4,82	0,60	1,73	4,18	5,45	2,33	1,36
	Acima de ½ S.M.	4,89	4,59	0,90	2,48	5,58	5,50	2,91	1,87
	TOTAL	38,83	31,75	9,63	19,79	32,56	36,52	18,51	12,41
Eunápolis	Extrema Pobreza	6,42	1,83	3,67	4,59	2,62	22,47	1,87	1,50
	Pobreza	25,69	11,01	11,93	11,93	3,37	15,73	1,12	0,75
	Baixa Renda	2,75	2,75	2,75	0,00	3,75	21,35	2,25	2,25
	Acima de ½ S.M.	8,26	3,67	0,92	1,83	1,87	14,61	3,37	1,12
	TOTAL	43,12	19,26	19,27	18,35	11,61	74,16	8,61	5,62

Fonte: Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

No Gráfico 5 são apresentados os percentuais de cada grupo que tem acesso à forma adequada de destinação dos resíduos na forma de coleta direta. Em nível de Brasil destaca-se a grande vantagem entre os acampados, sendo o único nível territorial que ultrapassa 50%. E em Eunápolis os dois grupos encontram-se no mesmo patamar de acesso a esse serviço (37%). Vale registrar que o acesso ao serviço de coleta direta dos resíduos é um indicador importante que tem incidência na saúde da população, mas por si só não é uma garantia de que exista o manejo adequado na sua disposição final. Aliás, nos municípios pequenos e médios de todo o país ainda é comum a destinação final em lixões a céu aberto.

Gráfico 5 – População com serviço de coleta direta de lixo (famílias)



Fonte: Ministério da Cidadania (TABCAD) – Set./2020.

O terceiro componente do saneamento é a forma de escoamento dos esgotos. Em geral, a disponibilidade desse serviço é menor do que os demais componentes do saneamento ambiental e o acesso é ainda mais precário entre as populações pobres. Entre as diversas formas existentes e praticadas destaca-se o uso da fossa rudimentar,

que abrange quase 100% das famílias, tanto acampadas quanto assentadas de Eunápolis, conforme mostram os dados da Tabela 7. Considerando a forma adequada de escoamento pelo acesso ao serviço público disponibilizado à população, somente no Brasil e na região Nordeste é que cerca de ¼ da população acampada é atendida. Nos demais locais a cobertura é insignificante, principalmente em Eunápolis cujo percentual chega próximo a zero. Jogar os resíduos em vala a céu aberto é uma forma praticada por 5,52% dos acampados na região Nordeste.

A destinação do esgoto de forma inadequada também é uma prática que possui potencial elevado de causar danos ambientais, na forma de poluição e deterioração das características necessárias a uma qualidade para usos diversos da terra e das águas.

Observando as duas formas adequadas de destinação dos resíduos que são para rede coletora ou pluvial e para fossa séptica verificamos que entre os acampados no Brasil e na Bahia são encontrados percentuais maiores de acesso ao serviço público. Já entre os assentados encontra-se maiores percentuais de uso da fossa séptica, cuja solução é adequada, mas, em geral, é preparada e custeada pelos próprios usuários. E certamente por viverem com escassez de recursos, mesmo sabendo que a fossa séptica é uma forma ambientalmente adequada, essa ação não entra no nível das prioridades para a maioria dessas populações.

Essas informações confirmam o que Mello (2018, p. 79) encontrou em suas análises: "os indivíduos identificados como assentados da RA apresentam os piores indicadores: possuem o menor acesso às redes gerais de abastecimento e esgoto, utilizando, predominantemente, poço ou nascente como forma de captação de água".

Tabela 7 – Forma de escoamento sanitário (famílias)

	Tipo de escoamento sanitário	Famílias acampadas					Famílias assentadas				
		Extrema Pobreza	Pobreza	Baixa Renda	Acima de ½ S.M.	TOTAL	Extrema Pobreza	Pobreza	Baixa Renda	Acima de ½ S.M.	TOTAL
Brasil	Rede coletora ou pluvial	6,71	2,15	6,10	9,39	24,36	1,73	0,32	0,75	0,95	3,75
	Fossa séptica	6,38	2,10	4,71	5,42	18,61	8,49	2,00	4,83	6,33	21,65
	Fossa rudimentar	17,79	5,92	13,15	15,08	51,94	28,86	6,93	15,40	18,89	70,08
	Outras formas	2,71	0,53	1,09	0,76	5,09	2,56	0,45	0,78	0,73	4,52
Nordeste	Rede coletora ou pluvial	14,18	0,93	2,28	2,51	19,89	2,99	0,26	0,84	1,00	5,10
	Fossa séptica	14,21	1,39	2,55	2,51	20,66	12,54	1,00	3,69	4,81	22,04
	Fossa rudimentar	32,21	3,24	7,11	5,99	48,55	41,89	3,35	10,84	12,31	68,39
	Outras formas	8,38	0,78	0,85	0,89	10,89	3,09	0,22	0,56	0,58	4,47
Bahia	Rede coletora ou pluvial	18,02	0,91	3,04	3,14	25,10	3,15	0,38	0,86	1,00	5,39
	Fossa séptica	13,66	1,11	1,32	2,83	18,93	10,95	0,61	1,84	3,28	16,67
	Fossa rudimentar	30,26	4,45	8,10	6,28	49,09	48,21	3,55	10,78	12,17	74,71
	Outras formas	5,06	0,5	0,3	1	6,88	2,4	0,19	0,37	0,26	3,24
Eunápolis	Rede coletora ou pluvial	1,14	0,00	1,14	0,00	2,27	0,42	0,00	0,00	0,00	0,42
	Fossa séptica	0,00	0,00	0,00	2,27	2,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Fossa rudimentar	35,23	18,18	21,59	15,91	90,91	24,05	21,52	29,54	21,94	97,05
	Outras formas	3,41	0	0	1,14	4,55	0,84	0,42	0,84	0,42	2,53

Fonte: Cadastro Único (setembro/2020)

Considerações finais

A situação das famílias acampadas e assentadas ainda constitui um desafio para as políticas públicas, tanto as de combate à pobreza quanto as de acesso à terra. A comparação entre os dois grupos mostrou que não existe diferenças significativas nos respectivos indicadores dos níveis socioeconômicos. Isso leva à necessidade de refletir com profundidade científica inter e multidisciplinar sobre as ações de distribuição terra, pois a expectativa é que ao ingressar no assentamento as pessoas consigam melhorar as condições objetivas de vida, conforme indica a literatura.

Mas os elevados percentuais de beneficiários da principal política social implementada na forma de transferência de renda, o PBF, apontam para a ocorrência em larga escala da pobreza entre essas populações. As melhorias apontadas na literatura que em geral ocorrem com a implantação de assentamentos podem estar tomando como referência um padrão muito baixo de condições socioeconômicas anteriores e, diante dos obstáculos encontrados com o ingresso na terra, não conseguem efetivamente superar a situação de extrema pobreza ou pobreza.

A predominância de famílias em situação de extrema pobreza, com renda de até um salário mínimo e com altos níveis de analfabetismo evidencia concretamente a insuficiência das políticas desenvolvidas para alçarem as pessoas a uma condição real de cidadania. As características gerais do perfil socioeconômico das populações analisadas indicam claramente a necessidade de estruturar os assentamentos com condições adequadas de trabalho e produção.

Os indicadores das situações em que as famílias vivem nos domicílios, elementos que impactam diretamente na saúde e bem estar, também atestam a ausência de políticas públicas que ultrapassem o mero acesso à terra.

Assim, as ações de distribuição de terras que são implementadas em resposta governamental à pressão e organização dos

movimentos sociais refletem muito mais a vontade de solução imediata dos conflitos do que compromisso e interesse por uma transformação social no campo.

Referências

BUAINAIN, Antonio Marcio et. al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. Revista de Política Agrícola, Ano XXII – No 2 – Abr./Maio/Jun. 2013, pp. 105-121.

DELGADO, Guilherme Costa. Questão agrária hoje. Revista da ABRA, ano 35, v. 1, n. 2, p. 27-40, 2014.

_____. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e as reformas agrárias no Brasil. OSAL, Ãno IX, Nº 24, out. 2008, pp. 73-85.

FERREIRA NETO, José Ambrósio et al. A população local e a percepção dos impactos dos assentamentos rurais. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, [S.l.], v. 8, n. 1, fev. 2012. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/588>. Acesso em: 02 out. 2020.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. Tempo Social – Rev. Sociol. USP, São Paulo, 11(2), pp. 97-128, out. 1999.

MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. Política & Sociedade - Florianópolis - Vol. 15 - Edição Especial – 2016, pp. 234-260.

_____. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, 2012, p. 301-325.

MELLO, Paulo Freire. Pobreza e desigualdade nos assentamentos rurais da Bahia. Revista de Política Agrícola. Ano XXIV – No 4 – Out./Nov./Dez. 2015, pp. 5-17.

MEDINA, Gabriel da Silva. Antíteses sobre o mundo rural brasileiro: por uma visão para o futuro. Novos Cadernos NAEA, v. 21 n. 2, p. 129-147, maio-ago 2018.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. ESTUDOS AVANÇADOS, Nº 15, Vol. 43, São Paulo, 2001, pp. 206.

SANTOS, Cristina Sturmer dos; KRAJEVSKI, Luis Claudio. Assentamentos rurais e as modificações socioeconômicas no município de Rio Bonito do Iguaçu. Rev. NERA, Presidente Prudente – SP, ano 21, n. 41, pp. 39-61 Jan.-Abr./2018.

Desafios institucionais para o programa nacional de alimentação escolar (PNAE) no recôncavo da Bahia

Ana Georgina Peixoto Rocha, Eliene Gomes dos Anjos e Kassia Watanabe [in memoriam]

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos estudantes (FNDE, 2018). A alimentação escolar é uma das estratégias da Segurança Nacional Alimentar (SNA). Para a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2018), a segurança alimentar significa que as pessoas podem produzir ou comprar suficientes alimentos para satisfazer suas necessidades diárias e levar uma vida ativa e saudável. No caso da alimentação escolar, a segurança alimentar seria contribuir para o

desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes, satisfazendo suas necessidades nutricionais em sala de aula e apoiando a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio da educação alimentar e nutricional (BRASIL, 2009).

O programa de alimentação escolar iniciou em 1954 e, de acordo com Triches (2015), pode ser considerado um importante programa de política pública pela sua longa data, pela abrangência do público atendido e aperfeiçoamentos alcançados. No início da implementação do programa e durante muito tempo, o programa era visto como ajuda alimentar direcionada para o combate da desnutrição e os baixos níveis de educação. Posteriormente, as normas e regulamentos evoluíram (SIDANER et al., 2012).

Além de oferecer alimentação escolar aos estudantes, o PNAE contribui com o desenvolvimento da agricultura familiar. Este fato é em razão da Lei 11.947/2009, que determinou que, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos provenientes do governo federal para a alimentação escolar dos estados e municípios, com base no número de alunos matriculados na educação básica, sejam destinados à compra de alimentos provenientes da agricultura familiar.

A tentativa do fortalecimento da agricultura familiar é observada em outro programa de política pública, o Programa Nacional de Biodiesel, Lei 11.097/2005, que tem como objetivo social a inclusão da produção da agricultura familiar no sistema de produção de biodiesel (WATANABE; ZYLBERSZTAJN, 2012). Entretanto, a inclusão da produção do agricultor familiar não é espontânea, assim como não é a aquisição por parte dos executores do Programa, o que gera a necessidade de articulação do poder público e das organizações representativas do segmento para que isso ocorra (SARAIVA et al., 2013). Os aspectos de incentivos da inclusão da agricultura familiar em sistemas complexos de produção, sejam elas de produção de energia ou de alimentos, determinados por política pública em âmbito nacional levam a questionamentos sobre como o programa será sustentável no futuro.

De acordo com Grisa e Schneider (2014), o PNAE, assim como o Programa Nacional de Biodiesel, fazem parte de um conjunto de políticas públicas que caracterizam uma terceira geração de políticas para a agricultura familiar constituindo um referencial pautado na construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. São também políticas pautadas em uma relação diferenciada entre o Estado e as organizações da sociedade civil, exigindo uma maior participação dos atores no processo de implementação.

A lei federal 11.947/2009, que dispõe sobre o PNAE, é para todo o território nacional. Entretanto, a implementação do PNAE com a aquisição de produtos da agricultura familiar depara-se com obstáculos locais e a instituição formal não é suficiente, sendo necessário recorrer às instituições informais, tais como a tradição, cultura, códigos de conduta. Este estudo foca na seguinte questão: como as características sociais locais influenciam na organização dos agentes envolvidos no PNAE do Recôncavo da Bahia? A proposta deste capítulo é analisar a participação da agricultura familiar no PNAE no Território do Recôncavo da Bahia, no Nordeste do Brasil, a partir do ambiente institucional.

O ambiente institucional é formado pelas instituições formais e informais, chamadas de "regras do jogo". Elas têm o papel de reduzir incertezas e criar um ambiente favorável para o processo de decisões (NORTH, 1990; 1991). As instituições surgem, evoluem e estabelecem as bases para produção, troca e distribuição (NORTH, 1986). A participação do agricultor familiar no PNAE pode ser por meio de dois mecanismos: a) mecanismos formais, que envolvem as especificações de compra da agricultura familiar para o PNAE; b) mecanismos informais que envolvem as instituições informais, tais como aspectos sociais, tradição, cultura, regras determinadas pelos próprios agentes, que abrangem o conhecimento local e a reputação dos agentes para garantir o acesso da agricultura familiar ao PNAE.

O método adotado é a análise de dados coletados na pesquisa de campo realizada em 9 (nove) municípios do Território do Recôncavo

da Bahia. O período de levantamento de dados foi no ano de 2017, de março a dezembro.[1] Para o levantamento dos dados primários, foram aplicados questionários nas 20 (vinte) organizações com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica (associações e cooperativas) que produziam e ou comercializavam coletivamente no Território e com os gestores do PNAE nos municípios. Entretanto, em alguns municípios não foram encontradas organizações com DAP jurídica e foram aplicados aos agricultores individuais, priorizando aqueles que já tivessem acessado o PNAE.

Os aspectos sociais locais são importantes para compreender o envolvimento da agricultura familiar no programa, reconhecendo as especificidades dos territórios que interferem na forma de participação desse segmento.

O presente trabalho é dividido em cinco tópicos, além desta introdução. O segundo tópico apresenta os aspectos teóricos sobre o ambiente institucional; e o terceiro, descreve o ambiente institucional do PNAE. No quarto tópico, é feita uma análise do PNAE no Território do Recôncavo da Bahia, discutindo as "regras do jogo" do seu funcionamento e apresentando os principais desafios para a inclusão da agricultura familiar. E, por fim, são feitas as considerações finais.

Ambiente institucional

O ambiente institucional é formado pelas instituições formais e informais que exercem um importante papel para o sistema de produção funcionar, pois definem o contexto no qual as atividades econômicas ocorrem (WILLIAMSON, 1996). De acordo com North

[1] O levantamento dos dados foi realizado no âmbito do projeto de extensão financiado pela extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) que se intitula "Mais Mercado: articulação entre a oferta da agricultura familiar e a demanda do PNAE na Bahia", realizado pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) em três territórios baianos.

(1991, p. 97): "institutions are the humanly devised constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)". A proposta de North (1990) foi de explorar algumas características das instituições para a melhor compreensão sobre o crescimento econômico.

Na medida em que as sociedades se tornam mais complexas em termos do grau de interdependência, instituições também mais complexas são necessárias para coordenar a produção e a troca. De acordo com Greif (2005), as instituições formais são as instituições públicas estabelecidas pelo Estado, tais como as leis e resoluções. Já as informais são as normas privadas, determinadas pelos próprios agentes econômicos envolvidos na transação. As instituições informais seriam as sanções econômicas e sociais definidas e aplicadas por agentes privados.

As instituições formais são importantes para a transação, uma vez que os direitos de propriedade negociados no mercado são estabelecidos pelo sistema legal. No entanto, além das instituições formais, os agentes privados podem praticar o autocumprimento, por meio de instituições informais. Em geral, o ordenamento privado dentro de pequenos grupos é comum. Os membros dos grupos geram espontaneamente regras e promovem a cooperação entre eles. Ostrom (2008a) discute que regras formais podem existir, mas podem não ser seguidas ou até mesmo conhecidas pelo grupo. As regras estabelecidas pelo Estado não têm possibilidade de atingir todas as expectativas pessoais e regras informais podem surgir.

Normas informais podem efetivamente substituir restrições formais. Por outro lado, quando os agentes ainda não construíram uma reputação, as regras privadas podem não ser eficazes para garantir o cumprimento dos acordos e a intervenção do Estado será necessária. No caso de ausência de regulamentação governamental, os agentes utilizam mecanismos privados para proteger seus investimentos especializados. Na outra perspectiva, instituições privadas e públicas podem coexistir e são instrumentos complementares. Essa perspectiva sugere que o uso de instituições públicas e privadas proporciona

resultados mais eficientes do que o uso de cada instituição individualmente (KLEIN, 1992; MAZÉ, 2005).

Abramovay (2001) destaca a visão dos mercados enquanto estruturas sociais. Como afirma o autor, "mercados não são pontos neutros de encontro entre indivíduos dotados equanimemente de bens e serviços destinados à troca, mas refletem o ambiente institucional em que são formados [...]." (p. 172). Nesse sentido, o efetivo funcionamento dos mercados é resultado dos ambientes institucionais em que estão inseridos que, por sua vez, refletem um dado processo histórico. O autor ressalta, por exemplo, que "é impossível compreender os mercados de crédito sem o estudo histórico-concreto dos diferentes segmentos sociais que os compõem e das inúmeras formas como se constrói e transmite a confiança em que se apoiam." (p. 172).

Embora exista um programa desenvolvido pelo governo para a inserção da agricultura familiar nas compras públicas da alimentação escolar, as instituições locais devem ser levadas em consideração para que ocorra a efetividade dos seus objetivos. Deste modo, a análise do PNAE transcende os aspectos da instituição formal.

> [...] as regras gerais de acesso e funcionamento são definidas pelo Estado, que delimita o desenho institucional do programa, pois é o único comprador. Essa forma preestabelecida induz os processos de negociação e a criação de dispositivos – regras – que condicionam as transações e as relações de modo a tornar o processo adequado à realidade dos agricultores familiares e dos governos locais. (FREITAS; FREITAS, 2020, p. 526).

Conforme destacam Freitas e Freitas (2020), a implementação da política está condicionada aos contextos locais que podem gerar novas regras e, "[...] tendo em vista os arranjos institucionais por ela trazidos, representará a adaptação ou a substituição de instituições anteriormente vigentes." (p. 526). Os autores, a partir da análise de dois casos distintos de implementação do PNAE no estado de Minas Gerais, evidenciam que

> [...] são as interações locais e os acordos construídos por meio delas que conduzirão a implementação da política pública, articulando as regras do programa aos interesses dos atores locais e aos dispositivos institucionais que eles criam. Isso indica, portanto, que a implementação da compra institucional de alimentos é regida pelas regras criadas localmente e, em conjunto com as regras impostas pelo Estado, conformam as dinâmicas próprias ao programa [...] (FREITAS; FREITAS, 2020, p. 249).

Silva e Silva (2011) destacam que os mercados institucionais impuseram uma reestruturação interna das organizações. "Trata-se de uma adequação técnico-gerencial às exigências de relações comerciais formais. Os processos de regularização tributária, sanitária e jurídica precisam ser estabelecidos à medida que o acesso ao mercado institucional exigir." (p. 90). Ao analisarem o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) por uma cooperativa de agricultores familiares no município de Espera Feliz, em Minas Gerais, chamam a atenção para a necessidade de uma "racionalidade econômica suficientemente aguçada para garantir a produção, a entrega dos produtos, e realizar o pagamento nos prazos estabelecidos no projeto." (p. 92).

É a partir dessa abordagem que buscamos analisar os mercados institucionais. Entendemos que o acesso aos mercados institucionais pelas organizações da agricultura familiar é estabelecido a partir de um conjunto de normas e regras definidas pela política pública. Contudo, a efetiva configuração desses mercados está condicionada aos contextos específicos em que os valores, costumes e relações existentes definem condutas diferenciadas (ou as denominadas regras informais) que estabelecem graus diferenciados de inserção da agricultura familiar. As exigências colocadas para a inserção de produtos impõem mudanças nas organizações, mas as próprias características das organizações existentes (e do conjunto de atores que se articulam no processo) também implicam em funcionamentos distintos desses mercados como reflexo da concertação dos agentes envolvidos.

Os aspectos sociais locais são importantes para compreender o envolvimento da agricultura familiar no PNAE do Território do Recôncavo da Bahia. Ao tratar do PNAE no Recôncavo da Bahia, o papel da estrutura social influencia o comportamento individual e coletivo. Granovetter (1985) usa o termo embeddedness (imersão social) para explicar que as relações sociais afetam o comportamento de agentes e instituições econômicas. Os laços sociais incorporam indivíduos e uma rede de relacionamentos interpessoais é construída. Deste modo, considera-se que estes relacionamentos interpessoais criam a confiança e a reputação das pessoas envolvidas na relação.

O ambiente institucional do PNAE

O PNAE, criado em 1955, integra o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é responsável pela prestação de assistência técnica e financeira e pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação. Os princípios do PNAE são embasados na Constituição Federal de 1988 que, no seu inciso VII artigo 208, determina como dever do Estado a garantia de atendimento ao estudante, em todas as etapas da educação, por meio de programas suplementares em diversas áreas, inclusive na da alimentação.

Os objetivos do PNAE são: envolver todos os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) na execução do Programa; estimular o exercício do controle social; dinamizar a economia local, contribuindo para a geração de emprego e renda; respeitar os hábitos alimentares e vocação agrícola locais (BRASIL, 2017).

Para a execução do PNAE, a Lei 11.947/2009 instituiu as diretrizes da alimentação escolar. As principais diretrizes são: alimentação saudável e adequada; educação alimentar e nutricional; universalização, atendendo todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica; participação social; desenvolvimento sustentável; direito à alimentação escolar. Para a alimentação saudável

e adequada, deve considerar o uso de alimentos variados, seguros e que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares do aluno.

A Lei 11.947/2009 determina que 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos locais e da agricultura familiar. Isso promove o desenvolvimento econômico e sustentável da comunidade rural composta por agricultores familiares. A partir dessa lei, promove-se a inclusão dos agricultores familiares no sistema de produção de alimentos escolares, o que possibilita a geração de renda e desenvolvimento desses produtores locais.

As instituições informais seguem as regras determinadas pelos agentes privados que podem praticar o autocumprimento sem a intervenção do Estado. O autocumprimento pode ser observado em relações de longo prazo devido à reputação dos agentes. Regras informais podem efetivamente valer sem ter uma regra formal. Contudo, podem também não ser eficazes para o cumprimento dos acordos, o que exige a intervenção do Estado.

As instituições podem impactar no modo de conduzir a política pública. Por exemplo, o programa do governo (instituições formais) incentiva os agricultores familiares a participarem do sistema de produção de alimentos escolares. Em termos de instituições informais, as regras determinadas pelos agentes privados influenciam na implementação da política pública para a alimentação escolar. A política pública de alimentação escolar é para todo o território nacional. A implementação do PNAE poderia ser observada como uma transferência de instituições em diferentes regiões que formam o território nacional.

As "regras do jogo", compostas por instituições formais e informais, podem ser transferidas para diferentes ambientes. Uma transferência sugere que os agentes envolvidos se adaptarão gradualmente aos incentivos estabelecidos pelo novo ambiente institucional. A transferência institucional não é um fenômeno novo e foi frequentemente imposto a territórios e populações conquistados (MAMADOUH et al., 2002). Os países podem adotar instituições políticas

de outros países para melhorar o desempenho ou a legitimidade de suas próprias estruturas institucionais. A transferência institucional pode ser analisada em dois níveis: 1) a instituição de um país que pode ser transferida para outro (transplante internacional); 2) a instituição de uma região para ser aplicada em outra região do mesmo país (transplante local).

Normas sociais observadas em comunidades pequenas e estáveis podem permitir uma adaptação mais fácil. Um exemplo de transplante local é a implementação do PNAE no Território do Recôncavo da Bahia. A eficácia do PNAE no Território do Recôncavo pode ser diferente em comparação com outras regiões brasileiras. Para países grandes como o Brasil, regras que são apropriadas em uma região raramente são efetivas em outra (OSTROM, 2008b). Embora as regras sejam potencialmente transferidas, elas também evoluem internamente e são adquiridas no contexto do ambiente local com o qual o indivíduo interage com frequência e mudam nesse contexto (OSTROM, 2008a). Segundo Ostrom (2008a), regras formais podem existir, mas não podem ser seguidas ou até mesmo conhecidas pelos participantes. Essas regras são estabelecidas pelo Estado; não há possibilidade de alcançar todas as expectativas pessoais e regras informais podem surgir. Além disso, as regras locais tendem a atingir uma taxa de desempenho mais alta do que os sistemas em que as regras são inteiramente determinadas por autoridades externas. O complemento de regras é outro aspecto a ser considerado. Instituições privadas e públicas podem coexistir e podem ser considerados instrumentos complementares (KLEIN, 1992; LAZZARINI et al., 2004; WATANABE; ZYLBERSZTAJN, 2014).

No caso do PNAE, as instituições informais podem ser observadas nas regras estabelecidas pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Nesse sentido, observa-se a complementariedade das instituições formais e informais ao considerar que a própria legislação do PNAE determina o desenvolvimento desses conselhos. A Lei 11.947/2009 traz os objetivos e diretrizes do PNAE e, para sua efetividade, o CAE exerce importante papel, que não basta existir, mas deve

ser atuante e comprometido com a segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

Ao tratar de política pública da alimentação escolar, há a necessidade do controle social por meio da organização dos conselhos formados por gestores públicos, integrantes do corpo docente das instituições de ensino, discentes, pais de alunos e sociedade civil, que terão mandato de quatro anos. Os conselhos servem para o controle social com a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas.

O controle social de políticas públicas é o canal de comunicação entre sociedade e governo; o espaço de fiscalização e monitoramento das ações governamentais existentes e proposição de novas políticas de acordo com a demanda da população (BRASIL, 2017). No caso do PNAE, o conselho de controle social é o CAE que tem como objetivo cuidar da concretização da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo FNDE; fiscalização das práticas sanitárias e de higiene dos alimentos preparados e distribuídos nas instituições de ensino; e acompanhar a execução do PNAE.

A concretização do PNAE é efetivada para atender as diretrizes da Lei 11.947/2009 com a obrigatoriedade da existência de um nutricionista responsável técnico, a ampliação e o fortalecimento dos CAE e a constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs – parcerias entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). A nutricionista deve respeitar os hábitos alimentares locais e culturais e atender às necessidades nutricionais específicas.

Silva (2019) analisa a trajetória institucional da política brasileira de alimentação escolar, identificando quatro fases distintas: fase I - institucionalização subordinada (1955-1973); fase II - nacionalização concentrada (1973-1994); fase III - descentralização federativa (1994-2009); e fase IV - descentralização desconcentrada (a partir de 2009). Segundo o autor, a política direcionada para a alimentação escolar

apresenta uma trajetória de mudanças frequentes, mas graduais, relacionadas com os distintos contextos políticos.

Considerando as dinâmicas institucionais de cada período do PNAE, tem-se uma "mudança por deslocamento" em que ocorre um padrão novo de intervenção com a exclusão das regras anteriores, ou uma "mudança por sedimentação" em que se mantém o arcabouço institucional com a inclusão de novas regras.[2] Com base nessa caracterização, o autor identifica a mudança entre as fases I e II como "por deslocamento" já entre as demais fases foram mudanças "por sedimentação". A partir da fase II, iniciada no contexto da redemocratização, existe uma tendência de descentralização. Como assinala Silva (2019, p. 37), a terceira mudança (entre as fases III e IV), teve como marco institucional a criação da Lei 11.947/2009 e "expressa um aprofundamento do processo de descentralização em curso, expandindo para uma desconcentração também entre os fornecedores de bens alimentícios para o PNAE".

> [...] assim como as instituições não surgem naturalmente, pois são frutos da interação humana e se estruturam com base em interesses específicos da sociedade, o processo de mudança institucional também não é motivo do acaso. As instituições estão constantemente sujeitas a reformas, e os atores de interesse buscam interferir nos padrões resultantes desses processos, explorando as ambiguidades existentes de acordo com os contextos conjunturais, seja para excluir ou alterar o sentido de certas regras, seja para incluir novas regras no arcabouço normativo vigente. (SILVA, 2019, p. 37-38).

[2] Esses são formatos que apresentam determinadas características de mudança institucional. "[...] Mahone e Thelen (2010) desenvolveram um modelo analítico para identificar e comparar padrões de mudança institucional em diversos cenários empíricos. Nesse modelo, as características endógenas do ambiente político e do enquadramento institucional em questão são fundamentais para definir tanto o formato de mudança esperada quanto algumas características das estratégias que os agentes adotam em busca do efeito perseguido." (SILVA, 2019, p. 10).

Nessa perspectiva, e considerando o arranjo institucional da própria política pública que envolve um conjunto diferenciado de atores, a sua efetiva implementação depende das distintas interações sociais existentes em cada contexto e da forma como os atores respondem às regras formais.

O PNAE no território do recôncavo: uma análise das "regras do jogo"

O Território do Recôncavo[3] no Estado da Bahia, nordeste brasileiro, é composto por 19 municípios com uma área de 5,2 mil km2 e sua população, de acordo com os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, era de 576.672 habitantes. Segundo Oliveira Júnior e Costa (2014), o Recôncavo baiano é caracterizado desde os primórdios da colonização pela diversidade cultural e econômica entre os municípios que o compõem. Desempenhou um papel relevante para a formação e consolidação socioeconômica da Bahia, porém a crise da indústria fumageira na segunda metade do século XX provocou um marasmo econômico que resultou no aprofundamento das desigualdades e da pobreza.

Conforme Brandão (2007),

> O Recôncavo histórico e cultural - área da Grande Salvador - está contido, na face litorânea da Zona da Mata, entre os rios Sauípe e Jequiriçá, formando uma faixa em semicírculo de cerca de 50 a 70 km de largura, em torno da Baía de Todos os Santos. Vem daí sua designação de Recôncavo da Bahia ou simplesmente Recôncavo [...]. (p. 02).

[3] Consideramos a unidade de planejamento adotada pelo governo estadual desde 2007. O Território do Recôncavo é um dos 27 territórios de identidade do estado.

Na década de 1950, esse espaço geográfico teve o seu desenvolvimento atrelado ao petróleo, com a instalação da Refinaria Landulpho Alves no município de São Francisco do Conde e do terminal marítimo no município de Madre de Deus. Com a criação do Centro Industrial de Aratu nos anos 1960, ocorre uma mudança na relação entre Salvador e o Recôncavo. Os investimentos governamentais passam a ser cada vez mais concentrados nos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), gerando certo isolamento do Recôncavo (BRANDÃO, 2007).

Nos anos de 1970 e 1980, a economia baiana foi pautada na atividade industrial, através da produção de bens intermediários, particularmente os segmentos da química e da petroquímica, instalados basicamente na RMS. Esse processo gera uma forte concentração setorial e espacial dos investimentos, com baixo dinamismo econômico de muitos municípios do estado.

O grau de urbanização no Território do Recôncavo atingiu 69,2%, conforme os dados do IBGE para o ano de 2010. Contudo, um breve olhar sobre o Território evidencia a predominância de municípios pequenos, pouco populosos (com menos de 50.000 habitantes) e com uma densidade demográfica de menos de 100 habitantes/km2, indicando que são municípios com características predominantemente rurais. Nesse contexto, o espaço rural assume importância significativa para pensar estratégias de desenvolvimento. Do total de estabelecimentos agropecuários, 81% são classificados como familiares, no Censo Agropecuário 2017, do IBGE. São 26.057 estabelecimentos agropecuários familiares, ocupando uma área de 91.563 hectares. Característica marcante do rural baiano, a concentração de terras também está presente no Território do Recôncavo: os estabelecimentos familiares ocupam apenas 39,6% do total da área do conjunto dos estabelecimentos agropecuários.

Couto Filho (2007) apontava a existência de dois novos mundos rurais baianos, com características bem diferenciadas: o "novo rural atrasado" e o "novo rural desenvolvido". No primeiro, as atividades econômicas são menos rentáveis, o trabalho é de baixa qualificação,

além de precário no que diz respeito às suas condições e ao cumprimento das obrigações legais. O segundo assemelha-se às áreas rurais mais dinâmicas do país – pelo menos no que concerne ao estágio de crescimento das forças produtivas (COUTO FILHO, 2007). Ao analisar as características do rural baiano, e particularmente da ocupação da mão de obra, Couto Filho (2007) ressaltava as chamadas "estratégias de sobrevivência" para a reprodução social, supondo que essas representavam a causa principal do aumento da pluriatividade e da diversificação das ocupações rurais.

A agricultura familiar do Recôncavo é marcada por pequenas extensões de terras; as propriedades têm, em média, um hectare. A produção é considerada relativamente diversificada, predominando as culturas do inhame e da mandioca associadas com pequenas criações. A produção é em pequena escala dividida para o consumo da própria família e para a comercialização. São, em geral, agricultores com baixo grau de escolaridade e pouco acesso à informação. Os espaços de comercialização direcionados para a agricultura familiar são restritos, sendo predominante a venda para intermediários nas próprias comunidades. Um dos principais espaços são as feiras livres, tradicional em todos os municípios do Território. (ROCHA; ARANHA, 2015).

A participação em associações e cooperativas é uma das estratégias utilizadas pelos agricultores para o fortalecimento dos seus processos de produção e de comercialização. Em grande parte, essas formas associativas têm sido impulsionadas pelas próprias políticas públicas. O Censo Agropecuário 2017 registrou 593.411 estabelecimentos identificados como da agricultura familiar na Bahia. Desses, 223.185 (38%) estão vinculados a formatos associativos. Dentre esses formatos, 118.621 (53%) estão em sindicatos, 72.440 (32,4%) em associações de produtores, já 71.692 (32,1%) estão em associações de moradores. O número de associados à cooperativas ainda é reduzido, se comparado aos outros formatos, somente 9.750 (4,4%) estabelecimentos de produtores familiares estão vinculados à cooperativas.

Quanto à totalidade de estabelecimentos familiares registrados pelo Censo no Recôncavo, os 26.057 já informados, identifica-se 10.384 (39,8%) vinculados a algum formato associativo. São 589 que estão em cooperativas, 7.578 inseridos em entidade sindical, 2.856 em associação de produtor e mais 2.831 em associação de moradores. O fato de nem metade dos estabelecimentos da agricultura familiar do Recôncavo estarem vinculados a algum tipo de formato associativo demonstra a incipiência da associação como estratégia para ganhar escala e reduzir os custos de transação na inserção dos produtos nos mercados, seja ele institucional ou convencional.

De acordo com os dados levantados no Território do Recôncavo, os canais de comercialização predominantes são as feiras locais e os atravessadores, o que evidencia ainda uma dificuldade de escoamento da produção, inclusive de inserção nos mercados institucionais. Vale destacar que os dados do Censo Agropecuário 2017 indicam que os agricultores associados têm como finalidade principal a comercialização, o que sugere maior potencial para responder às demandas do PNAE.

A pesquisa de campo evidenciou que a produção e a comercialização coletivas não são uma prática da maioria das organizações no Território. O acesso ao PNAE tem sido, em grande parte, de forma individual, o que inviabiliza a participação de muitos agricultores em função da pouca produção e dos custos elevados para o transporte dos produtos. Uma das questões que tem limitado a participação no Programa é a falta de documentação das organizações e a dificuldade de obtenção de registros no caso de produtos processados. Este requisito faz parte da instituição formal que é determinado pelo próprio PNAE. Além desses empecilhos, o longo período entre a entrega dos produtos e a realização dos pagamentos pelos órgãos públicos é um dos maiores obstáculos a ser superado. Nesse aspecto, Freitas e Freitas (2020) mostraram a experiência de uma cooperativa mineira que criou um "Vale Solidário", uma espécie de moeda social que garantia o crédito do cooperado no valor a ser recebido pelos produtos vendidos no PNAE. Ou seja, foi criada, no âmbito local,

uma regra informal com o objetivo de enfrentar as dificuldades colocadas pelo próprio arcabouço institucional do Programa.

A participação da agricultura familiar no PNAE é relativa no Território e apresenta oscilações nos percentuais apresentados pelo FNDE de um ano para outro. A explicação para tal evidência estaria relacionada ao papel atribuído à agricultura familiar pelos gestores que assumem as funções municipais. Na eleição municipal de 2016, dos 19 (dezenove) prefeitos, somente um foi reeleito, o que demandou um novo processo organizacional para a aquisição dos produtos da agricultura familiar e a constituição de outras dinâmicas pelos gestores.

O perfil encontrado da agricultura familiar no Território do Recôncavo evidencia algumas fragilidades dos agricultores e de suas organizações que constituem entraves para a participação da agricultura familiar no Programa. Contudo, em grande parte dos municípios existe uma produção diversificada, capaz de atender às demandas do PNAE desde que sejam fortalecidos alguns aspectos dos processos de produção e de comercialização além da própria gestão das organizações. As características locais geram problemas e fragilidades nas organizações da agricultura familiar, o que interfere no PNAE do Recôncavo da Bahia.

No processo de comercialização, identificamos algumas distorções na forma como o PNAE tem sido operacionalizado nos municípios. Em alguns casos, observamos a presença de intermediários no processo de comercialização através do PNAE. Indivíduos ou, em alguns casos, organizações que acessam o PNAE, mas compram os produtos de outros agricultores ou mesmo na Central de Abastecimento da Bahia (CEASA). Nesse caso, faltam mecanismos de controle e de constrangimento social para evitar distorções e desvios dos objetivos.

Outro aspecto que se constitui em uma grande limitação para ampliação da comercialização das organizações da agricultura familiar no PNAE no Recôncavo é a aquisição parcial da quantidade de produtos acordados nos planos de vendas das vencedoras das

chamadas públicas. Esta é uma denúncia frequente no Território, com base na pesquisa de campo realizada, o que acarreta incertezas no escoamento da produção. É uma prática recorrente dos gestores municipais que gera, em alguns casos, prejuízos elevados pelo não cumprimento da totalidade dos contratos firmados. Esse cenário amplia o ceticismo das organizações, assim como dos próprios agricultores que começam a expressar descrédito no programa. A falta de confiança dificulta as interações sociais e a mediação dos acordos. Apesar do objetivo do PNAE ser a promoção da agricultura familiar e ser um incentivo dos agricultores familiares participarem dele, a realidade local que abrange as instituições informais demonstra as fragilidades dos agricultores familiares no Recôncavo da Bahia que dificulta sua participação no PNAE. Portanto, as instituições informais importam para uma gestão pública com melhor compreensão do PNAE e valorização do agricultor familiar.

Belik (2016) destaca que existe uma dificuldade das gestões públicas para a demanda dos alimentos da agricultura familiar. Segundo o autor,

> [...] a administração pública não pode seguir a mesma rotina de compras quando estiver tratando com a agricultura familiar. Evidentemente, os produtos entregues pelos agricultores participantes - que são menos estruturados - muitas vezes não obedecem a padronização estabelecida pelas redes de supermercados, há problemas com descontinuidade no fornecimento e há problemas também quanto ao grau de beneficiamento do produto entregue (limpeza, descascamento, aparência etc.) (p. 197-198).

Rozendo, Bastos e Molina (2013) apresentam uma análise do PNAE no Território do Mato Grande, no Rio Grande do Norte, e destacam que esse é ainda um campo "nebuloso" para os gestores públicos. "Raramente a política é identificada por eles como uma estratégia importante, seja de desenvolvimento rural, de fortalecimento da agricultura familiar ou de segurança alimentar" (p. 29). O desconhecimento das diretrizes do Programa apontado pelos autores foi

também evidenciado na pesquisa realizada na Bahia. Como ressaltam os autores, "[...] ficou muito evidente a forma residual como são tratadas nas agendas locais as políticas dessa ordem" (p. 29).

Considerações Finais

Esse artigo teve como objetivo analisar o processo de introdução da agricultura familiar no PNAE do Território do Recôncavo da Bahia a partir do ambiente institucional. Considera-se que os aspectos sociais locais são importantes para compreender o envolvimento da agricultura familiar no Programa, reconhecendo as especificidades dos territórios que interferem na forma de participação desse segmento.

Evidencia-se a importância de uma reflexão sobre o ambiente institucional que interfere na forma de operacionalização do Programa, tanto no que diz respeito aos mecanismos formais quanto aos informais. O Programa depende de um conjunto de fatores associados com a gestão pública e com as organizações dos territórios que definem configurações específicas para o seu efetivo funcionamento.

Referências

BELIK, W. Os limites para a expansão dos mercados locais. In: MARQUES, F. C; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (org.). Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 183-205.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. Os vários recôncavos e seus riscos. Revista do Centro de Artes, Humanidades e Letras, v. 1, n. 1, 2007. p. 53-56. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/reconcavos/edicoes/n01/pdf/brandao.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional – FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolução-cd-fnde-nº-38-de-16-de-julho-de-2009. Acesso em: 05 jul. 2018.

BRASIL. Lei 11.947, 16 de junho 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm?TSPD_101_R0=4913ac350ea769b212a69d69f6b3b3cdb1600000000000000003b737eb1ffff0000000000000000000000000005b132c75001f7c7560. Acesso em: 05 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar. 1. ed. Brasília: TCU, 2017.

COUTO FILHO, Vitor de Athayde. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro. Brasília: MDA; Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

EGGERTSSON, T. Economic behavior and institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 385p.

FNDE. Dados da agricultura familiar. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017.

FREITAS, Alan Ferreira de.; FREITAS, Alair Ferreira de. Análise relacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar: relevando dimensões

institucionais dos processos locais de implementação. Revista Sociedade e Estado, v. 35, n. 2, maio/ago. 2020. p. 525-552.

GRANOVETTER, M. Economic, action and social structure. The problem of embeddedness, The American Journal of Sociology, 1985, n. 91, p. 481-510.

GREIF, Avner. Commitment, coercion and markets: The nature and dynamics of institutions supporting exchange. In: MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. (ed.). Handbook of new institutional economics, Netherlands, p. 727-786, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE/SIDRA, 2019. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017. Acesso em: 30 jul. 2021.

KLEIN, B. Contracts and incentives: the role of contract terms in assuring performance. In: WERIN, L.; WIJKANDER, H. Contract economics. Blackwell Pub, 1992.

LAZZARINI, S. G; MILLER, G. J.; ZENGER, T. R. Order with some law: complementarity versus substitution of formal and informal arrangement. The Journal of Law, Economics, and Organization, v. 20, n. 2, p. 261-298, october 2004.

MAMADOUH, V.; JONG, W. M. De.; LALENIS, K. D. An introduction to institutional transplantation. In: JONG, W. M.; LALENIS, K. D.; MAMADOUH, V. The theory and practice of institutional transplantation: experiences with the transfer of policy institutions. Kluwer Academic Publishers, 2002.

MAZÉ, A. Contract law and the range of self-enforcing contracts in agriculture: private institutions and multilateral-reputation mechanisms. Second French and Germany Talks in Law and Economics, Saarebrucken, Germany, dec. 2-3, 2005.

NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

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

OSTROM, E. Developing a method for analyzing institutional change. In: BATIE, S.; MERCURO, N. (ed.). Assessing the evolution and impact of alternative institutional structures. London: Routledge Press. 2008a.

OSTROM, E. Institutions and the environment. Economic Affairs, v. 28, n. 3, p. 24-31, 2008b.

ROCHA, A. G. P.; ARANHA, M. de F. S. Mercados alternativos para a agricultura familiar: uma análise do Recôncavo baiano. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XVII, 2015. Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: SBS, 2015.

ROZENDO, C.; BASTOS, F.; MOLINA, W. de S. L. Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cronos, Revista da Pós-Graduação de Ciências Sociais da UFRN, Natal, v. 14, n. 2, p. 23-35, jul./dez. 2013.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F. da; SOUSA, A. A. de; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. dos S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ciência & Saúde Coletiva, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. Public Health Nutrition, v. 16, n. 6, p. 989-994, 2012.

SILVA, S. P. Trajetória e mudanças no padrão institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Texto para discussão. IPEA: Brasília, 2019. .

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SHNEIDER, S. (org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

UFRB. MAIS MERCADO: Articulação entre a oferta da agricultura familiar e a demanda do PNAE na Bahia. Cruz das Almas, 2016.

WATANABE, K.; ZYLBERSZTAJN, D. Building supply system from scratch: the case of the Castor Bean for Biodiesel Chain in Minas Gerais, Brazil. International Journal on Food System Dynamics, v. 3, n. 2, p. 185-198, 2012.

WATANABE, K.; ZYLBERSZTAJN, D. Contract farming in the Brazilian agribusiness system: private institution and state intervention. Uniform Law Review, v. 19, n. 3, p. 459-479, 2014.

WILLIAMSON, O. E. The mechanisms of governance. New York Oxford: Oxford University Press, 1996.

Produção de alimentos em assentamentos de reforma agrária no vale do Jiquiriçá, Bahia

Aline dos Santos Lima, Emily Nascimento dos Santos e Taise Oliveira dos Santos

Introdução

Com base na legislação brasileira a reforma agrária é uma das soluções encontradas para o enfrentamento das questões agrárias e agrícolas (BRASIL, 1988; 1993). Para José Graziano da Silva, a questão agrária está "ligada às transformações nas relações sociais e trabalhistas de produção: como se produz, de que forma se produz" ao passo que a questão agrícola "diz respeito aos aspectos ligados às mudanças da produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz." (SILVA, 1981, p. 11).

Passadas mais de três décadas de promulgação da Constituição de 1988, a reforma agrária ainda não é uma realidade concreta no país. Desse modo, o Brasil ainda não conseguiu efetivar uma política de desconcentração das terras ao passo que a questão agrícola para os que vivem nos assentamentos rurais[1] também não pode ser tão comemorada.

As lutas pelo acesso à terra perpassam todos os períodos da geografia-histórica brasileira e emergem com força no contexto da redemocratização – que teve início em finais dos anos 1970, resultando no primeiro governo civil, em 1985, e no processo Constituinte, entre 1987 e 1988. Diante da pressão popular, o governo Sarney (1985-1989) lançou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O I PNRA prometia assentar 1,4 milhão de famílias em quatro anos. Diante do fracasso do Plano por conta das alianças entre os setores ruralistas e o primeiro governo civil pós-ditadura, as mobilizações pela reforma agrária se concentraram no processo de elaboração da nova Constituição (SAUER, 2012).

Apesar disso, os avanços não foram tantos, pois, em 2003 quando foi publicado o II PNRA, havia uma demanda por terra no país explicitado e identificado "pelo cadastro resultante das inscrições via Correio no 'Programa de Acesso a Terra' (...) um total de 839.715 cadastros", sem contar que havia "cerca de 200 mil famílias acampadas e mobilizadas" e "cerca de 5 milhões de famílias" que "podemos considerar como potencialmente demandantes da Reforma Agrária" (BRASIL, 2003, p. 17-18).

Apesar do ritmo lento em que a questão (da reforma) agrária foi/é tratada pelo Estado brasileiro, o mesmo não pode ser dito em relação

[1] A expressão assentamento rural foi criada na "esteira dos processos de assentamentos urbanos" da década de 1960, sobretudo como referência em relatórios de programas agrários oficiais executados na América Latina. Seu significado abrange a "transferência e a alocação de determinado grupo de famílias de trabalhadores rurais sem-terra (ou com pouca terra) em algum imóvel rural específico, visando à constituição de uma nova unidade produtiva", seja por atuação estatal para controle e delimitação do "novo espaço' criado" ou por processo de luta/conquista da terra pelos trabalhadores (LEITE, 2012, p. 111).

a questão agrícola, ao menos quando direcionada para determinados setores/sujeitos. A partir dos anos 1960, a ditadura civil-militar promoveu a industrialização da produção agrícola por meio de políticas de crédito para compra de máquinas, agrotóxicos e implementos. Assim, foram criadas as condições necessárias para o desenvolvimento de determinados setores (como o de cana, café, laranja e soja) e de grandes empresas com incentivos fiscais (LIMA, 2019).

Como desdobramento desse processo, a produção dos principais itens agropecuários brasileiros se tornou dependente de um modelo de produção caracterizado pela ampla utilização de agrotóxicos (RIGOTTO & ROSA, 2012; STEDILE & CARVALHO, 2012; OLIVEIRA, 2013; BOMBARDI, 2017). Esse modelo dependente de insumos químicos tem sido adotado de forma irrestrita no país.

Desse modo, o objetivo desse trabalho é apresentar um panorama sobre a produção de alimentos em assentamentos de reforma agrária do Vale do Jiquiriçá[2]. Para a realização do estudo, os procedimentos metodológicos foram os seguintes: a) levantamento, seleção, leitura e discussão dos textos listados nas referências. Em um segundo momento, alguns textos – Alentejano (2012), Delgado (2012), Leite (2012), Pereira (2012), Rigotto (2012), Stedile (2012) e CNCPCAPV (2013) – foram discutidos em reuniões de estudo denominadas como "Roda do vai quem quer". Foram realizadas sete Rodas, entre novembro de 2020 e junho de 2021, com a participação das autoras e de integrantes do Grupo de Pesquisa em Questões Agrárias do IF Baiano, mais

[2] O presente trabalho apresenta uma parte dos resultados do projeto de pesquisa "Mapeando a produção (in)sustentável de alimentos em Assentamentos de Reforma Agrária em Santa Inês-BA" – Edital Nº 53, de 07/04/2020-Chamada Interna PROPES Nº 01/2020 – realizado por integrantes do Grupo de Pesquisa em Questões Agrárias do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano) entre 10/2020 e 09/2021. O projeto foi apreciado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) via CAAE 38690920.8.0000.5031.. A pesquisa em tela contribuiu também para definição do tema de Trabalho de Conclusão de Curso de uma das autoras que está cursando Licenciatura em Geografia e optou por pesquisar as relações socioespaciais de produção e consumo do Assentamento Rancho Alegre.

conhecido como NEQA-IF Baiano/CNPq[3]; b) levantamento de dados secundários sobre a criação/funcionamento de assentamentos de reforma agrária e o uso de agrotóxicos no país/estado/região, o que ocorreu a partir da base de dados do Grupo de Pesquisa GeografAR da Universidade Federal da Bahia (UFBA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); c) trabalho de campo para levantamento de dados primários. Foi realizado campo em quatro assentamentos de reforma agrária, localizados nos municípios de Santa Inês e Ubaíra, para registro fotográfico e georreferenciamento. Além disso, foi realizada a aplicação de questionários com 23 assentados via Google Formulários, bem como o diálogo por WhatsApp com os participantes da pesquisa e gestores públicos[4].

Nestes termos, o capítulo em tela faz uma breve discussão sobre o tema reforma agrária e uso de agrotóxicos na produção agrícola em assentamentos rurais para, em seguida, apresentar os resultados do estudo.

[3] O Núcleo de Estudos em Questões Agrárias (NEQA) desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão desde 2011. Sua formalização foi realizada, em junho de 2012, mediante cadastro no Núcleo de Extensão do IF Baiano Campus Santa Inês. Em fevereiro de 2018, foi solicitado o registro do NEQA no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Neste contexto, se optou por mudar sua denominação – Grupo de Pesquisa em Questões Agrárias do IF Baiano – e manter a sigla – NEQA – por questão de identidade. O NEQA-IF Baiano/CNPq, é formado por professores, técnicos administrativos e estudantes de graduação e especialização dos campi Bom Jesus da Lapa, Governador Mangabeira, Santa Inês e Serrinha, além de egressos e membros da comunidade externa. Conferir http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/361350.

[4] Em decorrência da pandemia causada pela propagação do vírus Síndrome Respiratória Aguda Grave do Coronavírus 2 (SARS-CoV-2), e, consequentemente, da suspensão das atividades presencias nas instituições de ensino do país/mundo, a realização da pesquisa de campo se resumiu ao registro fotográfico e a coleta de pontos para representação espacial dos principais fixos dos assentamentos, o que ocorreu mediante autorização do Comitê de Combate a COVID-19 do IF Baiano Campus Santa Inês, conforme ofício nº. 55 de 11/05/2021 apensado ao Processo 23332.250800.2021-56.

Breve digressão sobre Assentamentos de Reforma Agrária e a produção de alimentos

Ao longo da história moderna muitos países e governos implementaram programas de reforma agrária com o objetivo de garantir o direito à terra e construir sociedades mais democráticas através de uma distribuição mais justa desse bem da natureza (terra) que deveria ser de toda a população. As características dos processos de distribuição de terra variam muito nos diferentes países (STEDILE, 2012).

Para Stedile (2012, p. 659), reforma agrária é um "programa de governo que busca democratizar a propriedade da terra na sociedade e garantir o seu acesso, distribuindo-a a todos que a quiserem fazer produzir e dela usufruir". Para alcançar esse objetivo, o autor afirma que o Estado utiliza três instrumentos. O primeiro instrumento é a desapropriação das grandes fazendas (latifúndio) e sua redistribuição. Para isso, o governo emite um decreto desapropriando (transferindo a titularidade) a propriedade privada daquela área do fazendeiro/proprietário capitalista para o Estado mediante valores definidos pelas leis de cada país. O segundo consiste na expropriação ou confisco. Essa situação depende da legislação existente em cada país e se trata de uma punição por irregularidades praticadas pelo proprietário. Nesse caso, a titularidade da propriedade é transferida para o Estado sem nenhuma indenização/pagamento. Por fim, há os casos intermediários nos quais o governo não paga pelas terras, mas indeniza o proprietário pelas benfeitorias (casas, cercas, galpões) que existam na propriedade.

No caso brasileiro, a desapropriação se dá por meio de um decreto que transfere de forma compulsória (obrigatória) a propriedade das terras para o Estado mediante indenização. Existe ainda a modalidade de compra negociada com o fazendeiro (Decreto nº 433, de 24/01/1992), em que se negociam valores de indenização sem que haja necessidade de decreto desapropriatório. Já o confisco, só ocorre

em propriedades utilizadas para contrabando, atividades do narcotráfico ou plantio de plantas psicotrópicas (STEDILE, 2012).

Na opinião de Stedile (2012), o Brasil nunca realizou um processo de implementação de programas massivos e amplos de reforma agrária[5]. Entre 1990-2017, foram criados 9.371 projetos de assentamento de reforma agrária no país com capacidade para 1.179.045 famílias, sendo que 973.274 famílias foram assentadas em uma área de 88.438.076,82 hectares. Por sua vez, na Bahia, foram criados 691 projetos de assentamento com a capacidade de assentar 58.691 famílias, sendo que 48.722 famílias foram assentadas em uma área 2.045.636,77 hectares[6] (SPIRA/INCRA, outubro/2017).

Para o Estado brasileiro, um projeto de assentamento corresponde a um conjunto de ações planejadas e desenvolvidas em área destinada à Reforma Agrária objetivando a "implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do trabalhador rural e de seus familiares" (BRASIL, 2004, p. 148 apud LEITE, 2012, 111-112). Nesse contexto, um assentamento de reforma agrária pode ser compreendido como um espaço de reprodução da vida em suas múltiplas dimensões. Portanto, se constitui como sinônimo de lutas e resistências em face da histórica apropriação privada da natureza por uma pequeníssima parcela da população.

Para Leite (2012, p. 110-111), na medida em que um assentamento é criado, "ganham projeção também os seus sujeitos diretos, isto é, os assentados rurais" que "acionam" esse "novo 'estatuto' de assentado"

[5] A partir da leitura de Stedile (2012, p. 661), uma reforma agrária massiva e ampla é aquela na qual se "estabeleceram um limite máximo de tamanho da propriedade rural e desapropriaram todas as fazendas acima desse limite (...) procuraram distribuir e atender a todas as famílias de camponeses que quisessem trabalhar na terra".

[6] Em outro levantamento, identificou-se que entre 1986-2014 foram assentadas 1.320.463 famílias no país em 9.127 projetos de assentamento de reforma agrária em uma área de 88.297.609 hectares. Na Bahia, no mesmo período, 66.846 famílias foram assentadas em 658 projetos de reforma agrária em uma área de 1.960.269 hectares (INCRA (2015).

para construir novas formas de organizar a vida através da moradia, trabalho, produção, consumo, lazer, entre outros.

Nessa linha, ganha destaque a dimensão do trabalho, pois a realização das atividades produtivas em assentamentos de reforma agrária em muitos casos expressam a face do modelo corporativo de produção de alimentos. Ou seja, desnuda um modelo racional baseado na utilização intensiva de sementes híbridas, insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), mecanização e tecnologia (LIMA et al., 2019). Esse modelo se constitui como uma ameaça a soberania e a segurança alimentar necessários para a sobrevivência das sociedades em várias partes do mundo diante do controle que um número reduzido de empresas passa a ter sobre o mercado e o direito à alimentação saudável (STEDILE & CARVALHO, 2012).

A (im)posição desse modelo pode ser observada na medida em que o "pacote tecnológico" (PEREIRA, 2012) vem sendo adotado irrestritamente, seja pelos empresários rurais ou pela agricultura familiar camponesa, pois como sinaliza Oliveira (2007, p. 134), até mesmo os "teimosos camponeses", responsáveis por proporções significativas da produção agrícola nacional, já utilizam agrotóxicos em mais de 60% dos estabelecimentos.

É válido lembrar que os agrotóxicos foram originalmente produzidos a partir da transformação de gases mortais e materiais explosivos das indústrias bélicas das duas grandes guerras mundiais (RIGOTTO & ROSA, 2012). Tais substâncias vem sendo paulatinamente consumidas no Brasil. Em 2003, o país estava posicionado no "oitavo lugar entre os maiores consumidores de pesticidas, perdendo apenas para a Holanda, Bélgica, Itália, Grécia, Alemanha, França e Reino Unido (...) e, em 2006, (...) [como] o segundo maior consumidor de agrotóxicos do mundo" (MELO, et.al. 2010, p. 102). Desde 2008, os brasileiros se destacam como a população que mais consome veneno no globo (RIGOTTO & ROSA, 2012). Em outras palavras, no país, "em 2002, a comercialização desses produtos [agrotóxicos] era de 2,7 quilos por hectare. Em 2012, o número chegou a 6,9 kg/ha, segundo dados do IBGE" (FERNANDES, 2018, p. 22).

Os dados apontados acima dão sentido a afirmação de Lima et. al. (2019) ao sinalizarem que o uso de tóxicos na agricultura brasileira vem se colocando como uma relação entre a modernidade e a barbárie. Diante disso, e considerando que os assentamentos de reforma agrária são compreendidos como espaços de reprodução da vida, é importante entender como a produção de alimentos vem sendo conduzida. É imperativo observar se os alimentos que estão sendo consumidos são produzidos com o uso indiscriminado dos vários produtos que, como bem descreveu Brian Garvey no prefácio de Bombardi (2017), carregam o sufixo "cida" – fungicida, herbicida, inseticida, pesticida – cujo sentido literal é matar. É essa relação que se busca apreciar partir da realidade onde está inserido o Campus do Instituto Federal Baiano localizado no Vale do Jiquiriçá.

Assentamentos de Reforma Agrária no Vale do Jiquiriçá: reflexões sobre a produção de alimentos

O Vale do Jiquiriçá é um recorte espacial formado por 20 municípios[7] e reúne uma população de 301.682 habitantes, sendo que 174.633 pessoas vivem no espaço urbano (58%) e 127.049 permanecem no espaço rural (42%) (IBGE, 2010). Parte desses sujeitos vivem e/ou trabalham em um dos 29.864 estabelecimentos rurais da região (IBGE, 2017) realizando suas condições materiais de existência a partir da produção agrícola de banana, cacau, café, coco, laranja, limão, manga, maracujá, sisal, uva (lavouras permanentes) e abacaxi, amendoim, batata-doce, cana-de-açúcar, feijão, fumo, mamona,

[7] Os 20 municípios que fazem parte do Vale do Jiquiriçá são: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas e Ubaíra (SEPLAN, 2015).

mandioca, milho, tomate (lavouras temporárias)[8] (PAM-SIDRA-IBGE, 1988-2018 apud LIMA, 2019).

O espaço rural do Vale possui 20 Assentamentos de Reforma Agrária Constitucional criados, entre 1998-2016, em 9 municípios (Cravolândia, Irajuba, Jaguaquara, Lafaiete Coutinho, Lajedo do Tabocal, Maracás, Planaltino, Santa Inês e Ubaíra) abarcando uma área de 30.603,22 hectares ocupada por 1.130 famílias (SPIRA/INCRA, outubro/2017). Além disso, possui 7 programas orientados pelo modelo de Reforma Agrária de Mercado que foram criados, entre 2001-2005, em cinco municípios (Brejões, Itaquara, Jaguaquara, Maracás e Ubaíra) com uma área de 3.245,4 hectares ocupada por 220 famílias[9] (GeografAR, 2010).

Dentre os quase 30 mil estabelecimentos rurais do Vale do Jiquiriçá, em 7.381 desses estabelecimentos (24,7%) os proprietários afirmam que usam agrotóxicos na produção. Por outro lado, em 22.460 estabelecimentos (75,2%) os proprietários alegam não usar veneno nas culturas e sobre 23 estabelecimentos (0,1%) não se tem informação[10] (IBGE, 2017). Esses pouco mais de 7 mil proprietários que

[8] As culturas listadas correspondem as principais lavouras cultivadas no Vale do Jiquiriçá ao longo da série histórica 1988-2018 tomando como base a média anual por área colhida (lavouras permanentes) e a média anual por área plantada (lavouras temporárias) (LIMA, 2019).

[9] A Reforma Agrária Constitucional é compreendida como aquela realizada através de desapropriação por interesse social. Nestes casos, o Estado paga pelas terras com Títulos da Dívida Agrária. Já a chamada Reforma Agrária de Mercado é aquela na qual os governos estimulam que os sujeitos que desejam ter acesso à terra, se organizem em associações e façam uma espécie de financiamento (MEDEIROS, 2003). Para Ramos Filho (2008), esse modelo de mercado se sustenta sob o argumento de que sua expansão promove a pacificação no campo; o barateamento dos custos; e a agilização da reforma agrária por meio da eliminação da burocracia e das longas disputas judiciais, típicas dos processos desapropriatórios por interesse social. Mas, para Ramos Filho (2008), esses argumentos escamoteiam a influência das instituições financeiras multilaterais, que por sua vez, defendem a necessidade de promoção do desenvolvimento rural, ao passo que consideram fundamental a valorização do agronegócio e a substituição da questão agrária por políticas de desenvolvimento rural sustentável, com vistas à redução da pobreza rural.

[10] No estado da Bahia existem 762.848 estabelecimentos rurais em uma área de 28.020.859 hectares. Em relação ao uso de agrotóxicos, os dados do Censo Agrope-

afirmam usar veneno na produção agrícola, adquirem essas substâncias em um dos 183 estabelecimentos comerciais que vendem agrotóxicos no Vale do Jiquiriçá (SEI, 2020).

O resultado desse processo é intoxicação da natureza humana e ambiental. Segundo dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan Net), vinculado à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde, entre 2007-2019, o Vale do Jiquiriçá notificou 86 casos de intoxicação por agrotóxico agrícola.[11] O detalhamento dos dados indica Jaguaquara como o município que se destaca em número absoluto de intoxicação, com 37 notificações (43%). Na sequência, aparecem 12 casos em Maracás (14%), 12 em Mutuípe (14%), 7 em Itiruçu (8%), 6 em Brejões (7%), 4 em Laje (4,7%), além de 8 notificações que correspondem aos casos ocorridos nos municípios de Amargosa, Itaquara, Jiquiriçá, Lajedo do Tabocal e Ubaíra (9,3%) (SIANANNET apud LIMA, 2019).

Ademais, a partir dos dados divulgados no site "Por trás do Alimento", identificou-se que as águas de 13 municípios – Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafayete Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Planaltino, São Miguel das Matas e Ubaíra – dentre os 20 que compõem o Vale do Jiquiriçá estão contaminadas com, aproximadamente, 15 agrotóxicos. Ressalta-se que nos outros 7 municípios – Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana e Santa Inês – não há registro[12].

Com base no levantamento de dados do Censo Agropecuário 2017, constata-se também que os municípios de Itaquara, Jaguaquara, Planaltino, Lajedo do Tabocal e Itiruçu concentram (percentualmente) o maior número de estabelecimentos rurais que usa agrotóxicos no

---

cuário 2017 apontam o seguinte: em 125.939 estabelecimentos os proprietários (16,5%) afirmam usar agrotóxicos. Por outro lado, em 634.778 estabelecimentos (83,2%) os proprietários alegam não usar veneno nas culturas e sobre os outros 2.131 estabelecimentos (0,3%) não se tem informação (IBGE, 2017).

[11] É importante registrar "que a OMS indica que, para cada caso notificado de intoxicação por agrotóxicos, existem 50 casos não notificados" (ROSA et. al., 2011, p. 240).

[12] Disponível em: <http://portrasdoalimento.info/agrotoxico-na-agua/>. Acesso em: 15 out. 2021.

Vale (IBGE, 2017). Neste sentido, cabe registrar a relação desses municípios com a reforma agrária (SPIRA/INCRA, outubro/2017). Com exceção de Itiruçu (que possui 614 estabelecimentos rurais e em 312 deles se admite uso de veneno, ou seja, em 51%), todos têm Assentamentos, seja Constitucional ou de Mercado, conforme exposto a seguir:

a) Itaquara (que possui 586 estabelecimentos rurais e em 375 deles se admite uso de veneno, ou seja, em 64%) tem o Assentamento do Projeto de Crédito Fundiário da Associação Califórnia que adquiriu 396 hectares da Fazenda Califórnia com 30 famílias quando criado em 2004;

b) Jaguaquara (que possui 2.406 estabelecimentos rurais e em 1.313 deles se admite uso de veneno, ou seja, em 55%) tem quatro Assentamentos Constitucionais – Assembleia, Baixa Alegre, Santa Domenica e Wilson Furtado – totalizando uma área de 5.151 hectares com 171 famílias quando criados entre 2002-2010. Além disso, Jaguaquara possui dois Assentamentos do Projeto de Crédito Fundiário – Associação Serra Dourada e Três Riachos – com 1.024 hectares e 70 famílias quando criados em 2002;

c) Planaltino (que possui 961 estabelecimentos rurais e em 503 deles se admite uso de veneno, ou seja, em 52%) possui dois Assentamentos Constitucionais – São Diogo e Lagoa da Onça – totalizando uma área de 5.181 hectares com 216 famílias quando criados em 2000 e 2004;

d) Lajedo do Tabocal (que possui 915 estabelecimentos rurais e em 476 deles se admite uso de veneno, ou seja, em 52%) possui três Assentamentos Constitucionais – Encontro das Águas, Pedra Grande e Reunidas Santa Luzia – totalizando uma área de 4.534 hectares com 221 famílias quando criados entre 2005-2016 (SPIRA/INCRA, outubro/2017).

Dentre os municípios do Vale do Jiquiriçá, se destaca Santa Inês onde está localizado o campus do Instituto Federal Baiano. De acordo com o último Censo Populacional, Santa Inês possui 10.363 habitantes, sendo que 9.514 vivem na cidade (92%) e 849 vivem no campo

(8%) (IBGE, 2010). O município tem uma das piores rendas per capita da região onde está inserido com R$ 5.099,41 – à frente, apenas, de Nova Itarana com R$ 4.876,29 (IBGE, 2014). É importante registrar que 50,9% da população santinense tem rendimento nominal mensal per capita de até meio salário-mínimo (IBGE, 2010). Esses dados são ainda mais alarmantes quando se verifica que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Santa Inês atinge 0,574 (IBGE, 2010) colocando-o na 288º posição se comparado com o universo dos 417 municípios baianos.

O fato de Santa Inês ser o município mais urbanizado do Vale do Jiquiriçá – com 92% da população vivendo na cidade – contrasta com a dinâmica cotidiana atrelada ao rural a partir da produção de alimentos e criação de animais. Esse município, que se desmembrou da antiga Areia (atual Ubaíra) e tem 97 anos de emancipação (completados em outubro de 2021), tem um passado agrícola efervescente e pautado na produção de café. O café produzido em Santa Inês, nos idos dos anos 1950, na Fazenda Palestina, era considerado o "melhor do Estado" o que teria premiado o empresário Mário da Silva Cravo, então proprietário da Fazenda, como o "maior produtor de cafés finos do país" (IBGE, 1958, p. 279).

A dinâmica rural em Santa Inês, e nos demais municípios do Vale do Jiquiriçá, pode ser considerada a partir de dois aspectos: a produção agrícola nos estabelecimentos rurais e a existência de assentamentos de reforma agrária. Os dados do último Censo Agropecuário, apontam a existência de 145 estabelecimentos rurais no município abrangendo uma área de 7.445 hectares. Nestes estabelecimentos 36 (25%) proprietários afirmam que usam agrotóxicos na produção ao passo que nos outros 109 estabelecimentos (75%) os proprietários alegam não usar veneno (IBGE, 2017). Os agrotóxicos são usados nas culturas de sisal, café, maracujá, banana, laranja (lavouras permanentes) e mandioca, abacaxi, feijão, tomate, fumo, mamona, milho, batata-inglesa, batata-doce, amendoim e melancia (lavouras

temporárias), principais lavouras segundo a média da extensão territorial na série histórica 1988-2019 para o município[13].

O uso de veneno na produção agrícola tem ocorrido também nos assentamentos de reforma agrária. Santa Inês possui três Assentamentos de Reforma Agrária Constitucionais, são eles: Itatiaia, Rancho Alegre e São Paulo (Quadro 1 e Figura 1). As pesquisas apontam que o município mantém uma forte relação com o Assentamento Jequiriçá (Quadro 1). Embora o Jequiriçá esteja oficialmente cadastrado na base de dados do INCRA como "pertencente" (destaque nosso) ao município de Ubaíra[14], mantém um vínculo territorial e identitário com Santa Inês. Isto é, a maior parte da área do Assentamento Jequiriçá corresponde ao território de Santa Inês (Figura 1) e os assentados têm um forte relação com a comunidade santinense[15]. Os quatro Assentamentos abarcam uma área de 4.592,16 hectares com capacidade para 184 famílias (Quadro 1).

[13] Em Santa Inês, com base no levantamento da série histórica 1988-2019, as principais lavouras permanentes com base na média da área colhida/ano, são: sisal (297,1 hectares), café (294,5 hectares), maracujá (61,7 hectares), banana (39 hectares) e laranja (19,2 hectares). Já principais lavouras temporárias com base na média da área plantada/ano, são: mandioca (299,8 hectares), abacaxi (77,2 hectares), feijão (68 hectares), tomate (34,2 hectares), fumo (33 hectares), mamona (31,7 hectares), milho (25,8 hectares), batata-inglesa (20 hectares), batata-doce (15 hectares), amendoim (6 hectares) e melancia (5,4 hectares) (SIDRA-IBGE, 2021).

[14] O município de Ubaíra possui também um Assentamento do Projeto de Crédito Fundiário da Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Brejões, que adquiriu 366 hectares da Fazenda Petrópolis com 35 famílias quando criado em 2002 (GeografAR, 2010). Além disso, Ubaíra possui 3.045 estabelecimentos rurais abrangendo uma área de 50.376 hectares. Nestes estabelecimentos 274 (8,9%) proprietários afirmam que usam agrotóxicos na produção. Por outro lado, em 2.768 estabelecimentos (90,9%) os proprietários alegam não usar veneno e sobre 3 estabelecimentos (0,2%) não se tem informação (IBGE, 2017).

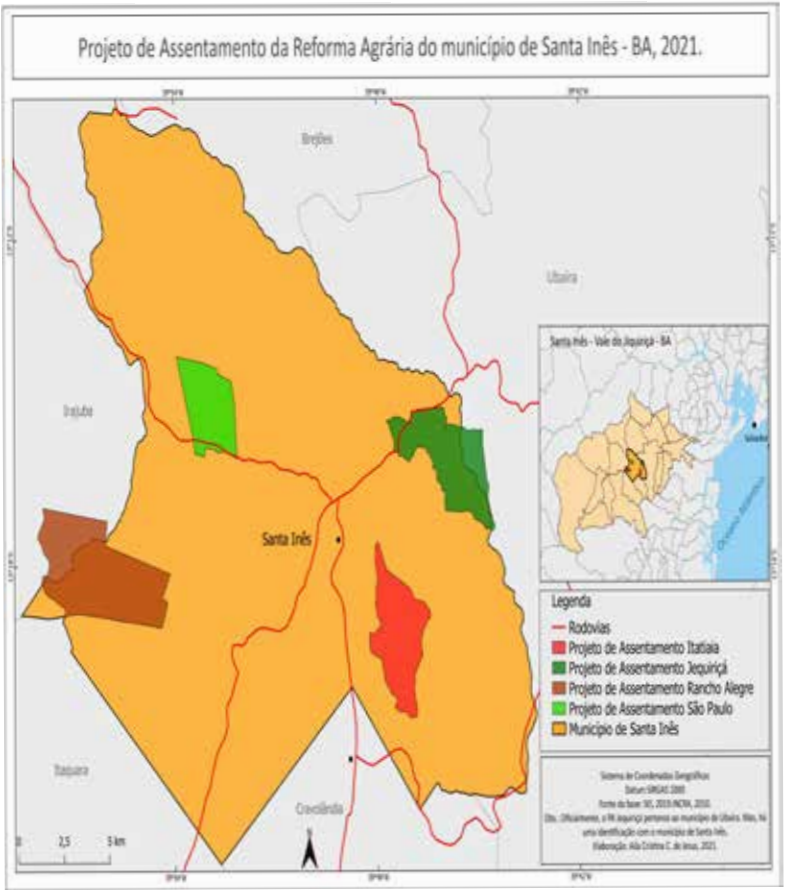
[15] Tais aspectos serviram de argumento para que o poder público municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente de Santa Inês, requeresse a modificação cadastral do Assentamento Jequiriçá na base do INCRA (Trabalho de campo/WhatsApp, agosto de 2021).

Quadro 1 – Assentamentos de Reforma Agrária Constitucionais em Santa Inês-BA e Ubaíra-BA criados entre 2003-2005:

Assentamento	Município	Nome popular	Nome Associação	Área (ha)	Capacidade
Itatiaia	Santa Inês-BA	Imbé	Associação Padre Dermival Souza Santos	991,04	39 famílias
Jequiriçá	Ubaíra-BA	Corante e Cominho	Associação Natur de Assis	1.108,64	61 famílias
Rancho Alegre	Santa Inês-BA	Bela Mira	Associação Marisa Lula	1.763,55	60 famílias
São Paulo	Santa Inês-BA	São Paulinho	Associação Hermes de Caires	728,93	24 famílias

FONTE: SPIRA/INCRA (2017); INCRA/e-SIC (2020).

Figura 1 – Assentamentos de Reforma Agrária Constitucionais em Santa Inês-BA e Ubaíra-Ba (2021):



Fonte: SIGRASS, 2000

O Assentamento Itatiaia, mais conhecido como Imbé, foi desapropriado da Fazenda Itatiaia, cuja área registrada de 1.600 hectares foi declarada de "interesse social, para fins de reforma agrária" pelo Decreto Presidencial de 3 de janeiro de 2004, conforme processo

solicitado ao INCRA pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) (INCRA/e-SIC, 2020). O ato de sua criação foi expedido pela Portaria nº. 82, de 20 de Dezembro de 2004 com área de 991,04 hectares a ser ocupada por 39 famílias (SPIRA/INCRA, 2017) que se organizaram na Associação Padre Dernival Souza Santos.

O Assentamento Jequiriçá, mais conhecido como Corante e Cominho, foi desapropriado da Fazenda Jequiriçá, cuja área registrada de 1.795 hectares foi declarada de "interesse social, para fins de reforma agrária" pelo Decreto Presidencial de 18 de março de 2003 (INCRA/e-SIC, 2020). O ato de sua criação foi expedido pela Portaria nº. 13, de 23 de Abril de 2004 com área de 1.108,64 hectares a ser ocupada por 61 famílias (SPIRA/INCRA, 2017) que se organizaram na Associação Natur de Assis.

O Assentamento Rancho Alegre, mais conhecido como Bela Mira, foi desapropriado da Fazenda Rancho Alegre, cuja área registrada de 1.742 hectares foi declarada de "interesse social, para fins de reforma agrária" pelo Decreto Presidencial de 29 de setembro de 2003 (INCRA/e-SIC, 2020). O ato de sua criação foi expedido pela Portaria nº. 18, de 05 de Maio de 2005 com área de 1.763,55 hectares[16] a ser ocupada por 60 famílias (SPIRA/INCRA, 2017) que se organizaram na Associação Marisa Lula.

O Assentamento São Paulo, mais conhecido como São Paulinho, foi desapropriado da Fazenda São Paulo, cuja área registrada de 899,93 hectares foi declarada de "interesse social, para fins de reforma agrária" pelo Decreto Presidencial de 9 de setembro de 2004 (INCRA/e-SIC, 2020). O ato de sua criação foi expedido pela Portaria nº. 37, de 01 de Agosto de 2005 com área de 728,93 hectares a ser ocupada por 24 famílias (SPIRA/INCRA, 2017) que se organizaram na Associação Hermes de Caires.

Ao longo da pesquisa foi solicitado a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Abastecimento e Meio

[16] Chama atenção o fato de que a área da Fazenda que deu origem ao Assentamento é menor que a área desse último.

Ambiente de Santa Inês a quantidade atual de famílias assentadas em todos os Assentamentos. As informações disponibilizadas a partir do extrato do SACC-Módulo Bahia Produtiva expedido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) do Governo do Estado da Bahia de setembro de 2020 foram as seguintes: i) Itatiaia: 22 famílias e 42 pessoas assentadas; ii) Jequiriçá: 40 famílias e 36 pessoas assentadas; iii) Rancho Alegre: 20 famílias e 17 pessoas assentadas; iv) e São Paulo: 20 famílias e 27 pessoas assentadas (Trabalho de campo/WhatsApp, outubro de 2020).

Por conta da pandemia, não foi possível fazer a conferência das informações em campo, o que seria fundamental, pois: i) os dados estão aquém do esperado se for levado em conta que os Assentamentos têm capacidade para 184 famílias (Quadro 1) e, pelos registros oficiais, atualmente são 102 famílias; ii) causou estranheza o fato dos Assentamentos Jequiriçá e Rancho Alegre terem mais famílias do que pessoas assentadas. Os dados apontam que, juntos, os dois Assentamentos reúnem 60 famílias e 53 pessoas assentadas (Tabela 1).

Tabela 1 – Capacidade e número de famílias/assentados nos Assentamentos de Reforma Agrária Constitucionais em Santa Inês-BA e Ubaíra-BA (2021):

Assentamento	Capacidade famílias*	Famílias assentadas	Número de assentados
Itatiaia	39	22	42
Jequiriçá	61	40	36
Rancho Alegre	60	20	17
São Paulo	24	20	27
Total	184	102	122

FONTE: SPIRA/INCRA (2017); INCRA/e-SIC (2020); Trabalho de campo/WhatsApp (10/2020).*Indicado com base nos atos de criação entre 2003-2005.

Durante a pesquisa, foi aplicado um questionário através do Google Formulários para 23 assentados dos quatro Assentamentos, o que corresponde a 19% do total de pessoas (Tabela 1). As pessoas entrevistadas, estão na faixa etária entre 19-61 anos. Foram 16 pessoas do sexo feminino (70%), 6 do sexo masculino (26%) e 1 não declarado (4%).

Os assentados que participaram da pesquisa são, majoritariamente, naturais do Vale do Jiquiriçá (92%), nascidos nos municípios de Cravolândia, Itaquara, Jaguaquara e Santa Inês, além de Gandu (4%) e Feira de Santana (4%), respectivamente, localizados nos Territórios de Identidade Baixo Sul e Portal do Sertão. Essas pessoas acessaram a escolarização formal em níveis e etapas distintas, sendo: 48% com superior completo/incompleto; 43% médio completo/incompleto; 9% fundamental completo/incompleto. Além disso, são engajados socialmente em associações (87% participam), cooperativas (74% participam) e sindicatos (70% participam).

Todos os assentados já ouviram falar sobre agrotóxicos. Para 61% das pessoas, a definição de agrotóxicos está relacionada as seguintes palavras-chave: produto/composto prejudicial/químico/tóxico/veneno. Por outro lado, 30% afirmam saber o significado sem explicar e 9% o define como um defensivo usado para controlar pragas. Apesar disso, 43% afirmam usar agrotóxicos na produção de alimentos e 57% afirmam não usar (Quadro 3).

Quadro 3 – Principais cultivos e uso de agrotóxicos nos Assentamentos de Reforma Agrária Constitucionais em Santa Inês-BA e Ubaíra-BA (2021):

Assentamento	Número de respondentes	Principais cultivos	Usam agrotóxicos na produção	
			Sim	Não
Itatiaia	5	Abóbora, andu, banana, batata, capim, frutas*, feijão, mandioca, maracujá, milho e pastagens	0	5
Jequiriçá	3	Andu, aipim, hortaliças, feijão, goiaba, maracujá, mandioca e verduras*	0	3
Rancho Alegre	11	Abóbora, banana, café, feijão, feijão-de-corda, mandioca, mangalô, maracujá, melancia, maxixe e lavouras de subsistência abóbora, banana, café, feijão, feijão-de-corda, mandioca, mangalô, maracujá, melancia e maxixe e lavouras de subsistência*	9	2
São Paulo	2	Abóbora, andu, aipim, hortaliças, ervilha, feijão, maracujá, mandioca e melancia	0	2
Não informado	2	Mandioca e maracujá	1	1

FONTE: Trabalho de campo/Google Formulário (2021). *Não especificam quais seriam as frutas, verduras e as lavouras de subsistência.

Entre as 10 pessoas que afirmaram usar agrotóxicos dos Assentamentos, metade disse que recebeu “orientações” sobre o uso “correto” por parte de amigos e/ou nas “casas agrícolas”. A outra metade usa sem “orientações”. Para 74% dos assentados que participaram da pesquisa, o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) é importante e todos que afirmam usar agrotóxicos salientam que fazem a aplicação munidos de EPIs, sendo o boné e a bota os itens mais utilizados.

Entre as 10 pessoas que afirmaram usar veneno, quatro disseram sentir mal-estar como congestionamento das vias respiratórias e dor de cabeça; irritação nos olhos; mudança de coloração da pele (áreas amareladas ou avermelhadas); dor de cabeça e náuseas. Além disso, 48% das pessoas entrevistadas alegam conhecer alguém que já adoeceu por causa do agrotóxico.

Também se questionou o significado da agroecologia. A pergunta ficou comprometida, pois não havia opção de resposta livre. O equívoco só foi detectado após 10 pessoas (43%) terem acessado e concluído o questionário on line sem ter tido a oportunidade de opinar. Por outro lado, outras 13 pessoas (57%) tiveram a oportunidade de responder ao questionamento. Dentre essas 13 pessoas, 1 não respondeu nada; 2 disseram que sabiam o significado de agroecologia, mas não conceituaram; 2 pessoas alegaram não saber definir agroecologia; e outras 8 pessoas responderam que a agroecologia é: i) "Agricultura sustentável, de maneira que o homem tira seu próprio sustento sem precisar agredir a natureza. A agroecologia tem o objetivo de nos oferecer alimentos saudáveis e sempre valorizando a agricultura familiar"; ii) "Uma forma mais ecológica de ver o mundo, trabalhando com produtos sustentáveis, menos uso de agrotóxicos. A agroecologia envolve vários pontos dentro de sua cultura não só no campo quanto também na cidade"; iii) "Forma de agricultura sustentável que retoma as concepções agronômicas anteriores à chamada Revolução Verde"; iv) "São produtos sem agrotóxicos"; v) "Forma de agricultura sustentável"; vi) "Agricultura sustentável"; vii) "Usar tudo ecológico"; viii) "Uma forma de agricultura sustentável". Para seis das oito pessoas que definiram agroecologia sem significado está associado a palavra sustentável.

O debate em torno da agroecologia é uma construção recente. Portanto, sua definição ainda não está consolidada. Mas, algo é certo: ela motiva a construção de experiências de resistência ao modelo corporativo de produção de alimentos. Nesse bojo, os assentados dos Assentamentos de Santa Inês e Ubaíra dialogam com as perspectivas associadas a agroecologia que emergiu na década de 1930, como sinônimo de ecologia aplicada à agricultura, e vai adquirindo novas facetas ao abordar as denúncias dos malefícios dos agrotóxicos na produção agrícola (GUHUR & TONÁ, 2012).

Considerações finais

A realização da pesquisa que deu origem ao presente capítulo é um passo no sentido de tentar compreender a produção de alimentos na Bahia-Vale do Jiquiriçá, o que foi feito a partir dos Assentamentos de Reforma Agrária Constitucionais existentes nos municípios de Santa Inês e Ubaíra.

Na Bahia, existem 691 Assentamentos de Reforma Agrária Constitucional ocupados por 48.722 famílias em uma área 2.045.636,77 hectares. Por sua vez, o Vale do Jiquiriçá possui 20 Assentamentos ocupados por 1.130 famílias em uma área 30.603,22 hectares (SPIRA/INCRA, outubro/2017). Não foi intenção desse trabalho levantar dados sobre o uso de agrotóxicos na produção de alimentos nos assentamentos do estado da Bahia, mas tentar entender esse processo no Vale.

Foi possível identificar que no estado da Bahia existem 762.848 estabelecimentos rurais dentre os quais se admite o uso de veneno em 16,5%. Tomando o Vale do Jiquiriçá como referência e os seus 29.864 estabelecimentos rurais – 3,9% do total de estabelecimentos existentes no estado da Bahia – admite-se o uso de veneno em 24,7% dos estabelecimentos (IBGE, 2017).

Percentualmente os dados para o Vale apontam um consumo maior de agroquímicos que o estado. Contudo, é preciso a realização de pesquisas mais detalhadas sobre a realidade concreta dessa dinâmica. Com base nos estudos realizados, constatou-se que o percentual de uso de agrotóxicos nos Assentamentos está acima da média do estado e da região, já que 43% dos assentados dos quatro Assentamentos alegam usar agrotóxicos. Mesmo assim, é preciso considerar que a amostra (realizada com 23 assentados) é pequena se comparado com a capacidade dos Assentamentos (184 famílias) ou o número de assentados (122 pessoas).

Apesar dessas limitações, é possível inferir os municípios que se destacam percentualmente na aplicação de agrotóxicos no Vale

do Jiquiriçá: Itaquara, Jaguaquara, Planaltino, Lajedo do Tabocal e Itiruçu. Em todos eles, mais da metade dos estabelecimentos usam veneno. Em todos eles existem Assentamentos. Juntos reúnem 9 Assentamentos Constitucionais (45%) e 3 Assentamentos da Reforma Agrária de Mercado (43%) do Vale do Jiquiriçá o que abre um leque de possibilidades para reflexões futuras.

Conclui-se que o IF Baiano Campus Santa Inês precisa seguir com projetos de ensino-pesquisa-extensão fortalecendo sua missão e contribuindo para produção de alimentos saudáveis como possibilidade para uma vida digna no campo e na cidade. Como possibilidade, se infere que a transição para agricultura agroecológica envolvendo não apenas assentados, mas a comunidade local/regional é um caminho a ser trilhado.

Cabe aos grupos de pesquisas – como o NEQA-IF Baiano/CNPq – propor estratégias que alinhem a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica a partir dos cursos ofertados no Campus. Neste sentido, é um desafio para o IF Baiano Campus Santa Inês construir uma proposta integrada de: i) transição para agricultura agroecológica e fomento a compostagem orgânica como forma de reaproveitamento dos resíduos e manejo do solo; ii) produção de alimentos isentos de veneno; iii) feiras para troca de resíduos recicláveis livres de agrotóxicos; iv) destinação de resíduos recicláveis às cooperativas locais/regionais; v) aproximação de produtores e consumidores nas feiras como espaço de trocas de sabres e sabores. Com isso, se espera que os Assentamentos de Reforma Agrária dos municípios de Santa Inês e Ubaíra sobressaiam no Vale do Jiquiriçá como sinônimo de sustentabilidade e, sobretudo, espaços de reprodução da vida.

Referências

ALENTEJANO, P. Modernização da agricultura. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 479-483.

BOMBARDI, L. M. Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões coma União Europeia. São Paulo: FFLCH, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília-DF: MDA/INCRA, 2003.

BRASIL. Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília-DF, 26 fev. 1993. Seção 1.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília-DF, 5 out. 1988. Seção 1.

CNCPCAPV. Plantando o amanhã: cartilha para trabalho de base. Brasil: CNCPCAPV/CECPCAPV-BA/CECPCGPV-RJ/NEPPA, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/aline/AppData/Local/Temp/CartilhaA5.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

DELGADO, N. G. Commodities agrícolas. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 135-143.

FERNANDES, G. B. Agrotóxicos no Brasil: o pop do agro. In: SANTOS, M.; GLASS, V. (Orgs.). Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2018. (p. 22-23).

GeografAR. Leitura Geográfica das formas de acesso à terra. Banco de Dados. Salvador, 2010. Disponível em: <www.geografar.ufba.br>. Acesso em: 5 mai. 2010.

GUHUR, D. M. P.; TONÁ, N. Agoecologia. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 59-67.

IBGE. Santa Inês. In: IBGE. Enciclopédia dos municípios brasileiros. v. 21, Rio de Janeiro: IBGE, 1958. p. 277-281.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 3 mar. 2021.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2021.

LEITE, S. P. Assentamento rural. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 108-114.

LIMA, A. dos S. Geografando o uso de agrotóxicos no Território de Identidade Vale do Jiquiriçá. Santa Inês-BA: IF Baiano, 2019. (CHAMADA INTERNA PROPES Nº 02/2019/ PIBIC-Af/CNPq/IF Baiano).

LIMA, A. dos S. et. al. Modernidade e barbárie: reflexões sobre o uso de tóxicos no agro brasileiro. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA-SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 9., 2019, Recife-PE. Anais IX SINGA. Recife-PE: UFPE, 2019. p. 1-20.

MEDEIROS, L. S. de. Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente).

MELO, R. F. de. et. al. Pesticidas e seus impactos no ambiente. In: BRITO, L. T. de L. et. al.. Impactos ambientais causados pela agricultura no Semiárido brasileiro. Petrolina: EMBRAPA, 2010. p. 101-136.

OLIVEIRA, A. U. de. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. In: STEDILE. J. P. (Org.) A questão agrária: o debate na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013. (A questão agrária; v. 7). p. 103-172.

_____. Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária. São Paulo: Labur Edições, 2007.

PEREIRA, M. C. de B. Revolução verde. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 687-691.

RAMOS FILHO, E. da S. Questão agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de Reforma Agrária e Reforma Agrária de Mercado (2003 – 2006). Presidente Prudente-SP: UNESP, 2008. (Doutorado em Geografia).

RIGOTTO, R. M.; ROSA, I. F. Agrotóxicos. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 88-96.

ROSA, I. F. et. al. Agrotóxicos, saúde humana e os caminhos do estudo epidemiológico. In: RIGOTTO, R. M. (Org.). Agrotóxicos, trabalho e saúde: vulnerabilidade e resistência no contexto da modernização agrícola no baixo Jaguaribe-CE. Fortaleza: Edições UFC/Expressão Popular, 2011. (p. 217-257).

SAUER, S. Articulações em defesa da reforma agrária. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 105-109.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/>. Acesso em: 1 nov. 2020.

SEPLAN. Secretaria do Planejamento da Bahia. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/>. Acesso em: 29 ago. 2015.

STEDILE, J. P. Reforma agrária In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 659-668.

STEDILE, J. P.; CARVALHO, H. M. de. Soberania alimentar. In: CALDART, R. S. et. al. (Orgs.). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 716-725.

SILVA, J. G. da. O que é questão agrária? 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil

reflexos na gestão pública estadual na Bahia.

Gabriela Fernandes Feliciano Murua e Helca Lícia Silva Alves

Introdução

Em se tratando das motivações para a introdução da agricultura familiar nas políticas públicas no Brasil, é possível pontuar dois marcos importantes que contribuíram para a compreensão jurídica da categoria agricultura familiar: o decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, que instaurou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), primeira grande política pública destinada a refletir a produção agrícola familiar, e a lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que aprofundou e ampliou a compreensão do que vem a ser o segmento da agricultura familiar, em diálogo com o

Estado, para seu desenvolvimento. Entretanto, o contrário também é verdadeiro quando, a partir do golpe parlamentar no Brasil em 2016, os instrumentos jurídicos não foram garantidores da continuidade dos direitos sociais desta categoria, sendo o tema reduzido ou suprimido da agenda da gestão pública federal.

Nos cenários apresentados acima, quer seja o de criação e dinamismo, quer seja o de suspensão das políticas públicas federais para agricultura familiar, as iniciativas do governo do estado da Bahia, tanto em elaboração dos instrumentos de planejamento quanto na execução das políticas públicas, trazem a agricultura familiar para o centro das decisões governamentais, criando os aparatos legais e instituindo mecanismos de implementação de programas e projetos voltados a este público.

Desenvolvimento

A construção das categorias de agricultura familiar desenvolvidas no Brasil, associada às reais dificuldades sociais e econômicas enfrentadas na produção agrícola familiar, contribuíram, em diversos contextos políticos, para a definição de formas de atuação estatal, ora positiva, ora negativamente, no que se refere às necessidades e demandas deste segmento, e aos interesses dos agrupamentos políticos que se revezaram no poder ao longo de décadas.

Foi a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso que as políticas públicas voltadas ao segmento começaram a tomar forma no Brasil, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)[1], onde, em 1996, "o Estado reconheceu

[1] Criado em 1995, como uma linha de crédito rural, fruto de uma intensa participação das organizações da agricultura familiar, o programa foi se estruturando e atinge hoje o contexto rural brasileiro em toda a sua diversidade.

e legitimou essa categoria denominada, anos mais tarde, como agricultura familiar."(PASSINI & SCHNEIDER, 2020, p.06)

Além da formatação do Pronaf, foi neste governo que se deu a criação de um ministério exclusivo para atendimento da agricultura familiar, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Como aponta Dias:

> Convém mencionar que o MDA foi criado no segundo mandato do governo FHC, em 1999, quando o gabinete extraordinário de asssuntos fundiários que existia no Ministério da Agricultura, foi transformado em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Ainda naquele período, o MDA começou a ser equipado administrativamente e, a partir de então, passou a definir novas estratégias de ação política para o meio rural do país com base no atendimento à populações mais desfavorecidas, a partir da instalação da Secretaria Nacional de Agricultura Familiar (SAF). (DIAS, 2016, p 23)

Cruz & Uzêda (2020), ao abordar as políticas públicas do governo de Fernando Henrique Cardoso, enfatiza que:

> O PRONAF era uma linha de crédito para aplicação em projetos de investimento e custeio nas propriedades familiares. Não se tratava de financiamento a fundo perdido, e sim de um empréstimo a juros menores, para investimentos em produção de agricultura de subsistência. Entretanto, a ausência de um sistema de assistência técnica e extensão rural e a crise econômica agravava a situação das populações do campo. (CRUZ & UZÊDA, 2020, p. 54-55)

Vê-se assim que, apesar de importantes, as políticas públicas realizadas nos governos de FHC, sobretudo no segundo mandato, não foram suficientemente robustas a ponto de promoverem modificações efetivas na extrema e histórica desigualdade entre os agricultores familiares e os grandes latifundiários.

Para Netto, como apresentado por Manzanal (2010, p. 65), foi somente nos primeiros anos do Governo Lula, iniciado em 2003, que essas políticas públicas para agricultura familiar se consolidaram,

passando a constituir elementos institucionais mais robustos, visando garantir a ampliação de renda e acesso ao mercado, além de atender a pauta de reinvidicações sociais da agricultura familiar, adequando-as às efetivas necessidades do segmento.

> É importante depreender o significado não trivial destas mudanças, pois se muda crescentemente o foco das políticas do passado que privilegiavam os produtos, para adequá-las às efetivas necessidades dos agricultores familiares considerados agora em toda sua diversidade e na completude de seus sistemas produtivos e modos de vida. (NETTO apud MANZANAL , 2010 p 65)

Nesse sentido, os governos do PT, inaugurados no Brasil em 2003, possibilitaram um avanço não apenas proporcional das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, mas de foco, ampliando a perspectiva para além da dimensão econômica e perpassando para outras dimensões da vida social, cultural e coletiva. Um exemplo são as políticas realizadas no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário a partir da gestão de Lula:

> Para o público do MDA aprimoram-se e multiplicam-se os instrumen¬tos de política pública. Aumentam as categorias beneficiadas pelo PRO¬NAF incluindo faixas específicas para quilombolas, ribeirinhos, jovens e mulheres. Também são criados programas específicos por sistema produ-tivo (agroecologia, extrativismo, agrofloresta), para estímulo a novas ativi-dades, tais como turismo, integração de cota-parte em cooperativas, pesca e plantas medicinais ou programas com recorte geográfico como as ações por territórios. (NETTO apud MANZANAL, 2010 p. 65)

O que se observou, a partir deste período, foi que as políticas públicas destinadas a produção agrícola familiar passaram a compor a base de um projeto nacional de desenvolvimento para esse segmento rural brasileiro, tendo o principal programa público, o Pronaf, atingido uma fase de política pública de abrangência nacional (JUNQUEIRA & LIMA, 2008, p. 168).

Importa-nos aqui um recorte sobre o dimensionamento do Pronaf para uma abrangência nacional, entre os anos de 2003 a 2005, conforme revelam Azevedo e Pêssoa (2011), ao citarem que "as mudanças ocorridas nos investimentos para este programa implicou numa suavização das desigualdades regionais, havendo a região Nordeste recebido 34,95% dos investimentos totais federais" (AZEVEDO & PÊSSOA, 2011, p. 8)

Neste contexto de dinamização das políticas públicas federais para agricultura familiar, e em específico do Pronaf, onde a Bahia passa a ser atendida com amplos financiamentos, o governo estadual à época, Paulo Souto (2003~2006), passa a incorporar a temática da agricultura familiar em suas ações.

Nesse período, começaram a surgir iniciativas voltadas ao fortalecimento do que os carlistas[2] denominaram como "economia familiar", por exemplo, "o Programa Família Produtiva". (BAHIA, 2003, p 57). Outros projetos também foram implementados com vistas a atender a população rural com ações de ampliação de renda e voltadas a sanar as desigualdades sociais e de infraestrutura e melhoria da qualidade de vida, tais como:

> Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião (Pró-Gavião), o Programa de Combate à Pobreza Rural (PRODUZIR), o Programa Cabra Forte e o Projeto de Desenvolvimento Comunitário

[2] "Carlismo" é um termo utilizado para designar o grupo formado no Estado da Bahia em torno da forte liderança de Antônio Carlos Magalhães que, durante algumas décadas, foi o político mais importante do Estado e um dos mais influentes do Brasil. (...) deve-se pensar o carlismo não apenas como um grupo político, mas como uma "política", ou um modo de fazer política. Em sua interpretação, o carlismo constituiu-se como a versão baiana da modernização conservadora brasileira, isto é, uma versão regional de um mix de modernização econômica e conservadorismo político que, embora com variações de estilo e nas suas bases sociais, foi uma fórmula hegemônica na maior parte da história republicana brasileira, em diferentes regimes políticos." (PEREIRA, 2017 p. 02). N.E. Paulo Souto ocupou diversos cargos públicos sob a liderança de Antonio Carlos Magalhães, fazendo parte da chapa majoritária como vice-governador (1991-1995), elegendo-se para governador no mandato seguinte (1995-1998), quando se elege senador (199-2003), ano que retorna ao mandato de governador (2003-2007).

> das Áreas mais Carentes do Estado da Bahia (PRODECAR), todos com o foco no desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial e pelo FIDA. (SANTANA, 2013, p 7).

Muitos desses projetos voltados à agricultura familiar estiveram definidos e priorizados na elaboração do principal instrumento de planejamento público, o Plano Plurianual (2004~2007), revelando uma parceria entre as políticas estaduais e o governo federal, liderado por Lula:

> O semiárido, durante muito tempo, teve uma carência de políticas públicas voltadas para seu potencial agropecuário e, somente em 2005, o Governo do Estado passou a incluir, no plano plurianual, propostas direcionadas para a produção de caprinos e ovinos de base familiar, realizando uma série de ações. Desde então diversas práticas vem sendo desenvolvidas e foi neste contexto que se desenvolveu o programa Cabra Forte que tinha como principal objetivo identificar as demandas dos trabalhadores, tendo como parceria os programas do Governo Federal, através do Pronaf e do Programa de Aquisição de Alimento (PAA). Sendo, portanto, um trabalho conjunto entre governos Estadual e Federal para promover e o desenvolvimento da pecuária caprina e ovina na Bahia, mediante a capacitação de trabalhadores, acesso a assistência técnica e escoamento da produção garantida pelo Programa de Aquisição de Alimento (PAA). (PERTILE et all, 2017, p 2)

Ao final do seu mandato, o governo Paulo Souto, o último governador da Bahia vinculado ao carlismo, grupo ideologicamente relacionado ao avanço do agronegócio no estado, realiza uma reestruturação administrativa para a implementação dos recursos oriundos da União para investimentos na agricultura familiar, com a criação da Superintendência de Agricultura Familiar:

> Lei nº 10.549/2006[3]
>
> Art. 14 - Ficam criadas:
>
> I - Na Secretaria da Agricultura - SEAGRI: a Superintendência de Agricultura Familiar, com a finalidade de orientar, apoiar, coordenar, acompanhar, controlar e executar programas e atividades voltados ao fortalecimento da agricultura familiar. (BAHIA, 2006)

Entretanto, esta superintendência, cujas metas estariam voltadas exclusivamente para o atendimento da agricultura familiar, somente foi instrumentalizada e fomentada no governo seguinte, se constituindo no elemento administrativo e de planejamento apto a recepcionar os investimentos federais em políticas públicas para este segmento rural.

O governo seguinte, por sua vez, foi liderado por Jacques Wagnes, o qual foi eleito na esteira das experiências administrativas nacionais do Partido dos Trabalhadores, momento em que, tanto a economia nacional quanto as demandas sociais da agricultura familiar tiveram a possibilidade de serem efetivamente incorporadas na gestão pública federal.

Como resultado efetivo deste alinhamento, ao final do primeiro mandato do governador Wagner (2007~2010), foi publicado um relatório de gestão, específico para a agropecuária baiana. Neste documento, está revelado que o Programa Gente de Valor foi o responsável por promover a integração entre as políticas públicas estaduais e os recursos públicos federais, registrando uma grande evolução dos programas federais voltados à agricultura familiar, nesta época, na Bahia. (BAHIA, 2011).

Além das medidas operacionais e de execução de políticas públicas para a agricultura familiar apresentadas no relatório de gestão dos dois mandatos de gestão de Wagner, foi também neste governo

[3] https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85395/lei-10549-06

que foram criadas e aprovadas as Leis de Economia Solidária[4] e da Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão rural[5].

Não obstante, visando expressar a necessidade de mais e melhores investimentos em políticas públicas, representantes e dirigentes de diversas entidades da sociedade civil organizada[6] escreveram, em 2008, a carta da Agricultura Familiar e Reforma Agrária na Bahia, onde reivindicavam, dentre outras questões, a instalação de uma secretaria específica para a agricultura familiar. Como resultado, também associado ao contexto de modificações da estrutura organizacional e administrativa do poder executivo estadual, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Rural que representou, mais tarde, a principal estrutura administrativa apta ao desenvolvimento rural.

Dito isso, afirmamos que o alinhamento administrativo entre o governo federal e o governo estadual, entre os anos de 2003 e 2014, promoveram fortalecimento e desenvolvimento do segmento da agricultura familiar na Bahia mediante a implementação de ações e estruturação administrativa.

Porém, diante de uma crise política federal, em 2015, que culminou no golpe à presidenta Dilma Rousseff, que havia sido eleita pelo Partido dos Trabalhadores, notou-se um rompimento das parcerias federativas, exigindo do governador Rui Costa, sucessor de Jacques Wagner, um esforço para a garantia de oferta dos serviços, programas e projetos que vinham em andamento, de modo a não prejudicar o setor produtivo da agricultura familiar.

Consolidado o golpe parlamentar, uma das primeiras, senão a primeira, medida do presidente empossado, Michel Temmer, foi a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, ainda no ínicio de 2016. Com isso, os temas relativos à agricultura familiar e aos

[4] https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1030376/lei-12368-11

[5] https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=332515

[6] Assinaram a carta movimentos sociais campesinos, cooperativas, associações, colegiados territoriais e organizações representativas da agricultura familiar, comunidades quilombolas, tradicionais e assentados/as da Reforma Agrária, integrantes do Fórum Baiano da Agricultura Familiar, entre outros.

Povos e Comunidades Tradicionais (os quais deveriam compor os programas de governo e compromisso do Estado, por força da Lei. 11.326/2006), passam a ser dialogados no âmbito do gabinete da presidência da república através de uma secretaria especial, como nos esclarece Lauro Mattei (2018):

> Assim, já no dia 27 de maio de 2016 foi promulgado o Decreto nº 8.780 que transferiu toda a responsabilidade da antiga estrutura do extinto MDA para a Casa Civil, estrutura ministerial que passou a concentrar todas as competências sobre a reforma agrária, sobre a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, bem como sobre a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos e determinação de suas demarcações. (MATTEI, 2018, p 6)

Comprovadamente, foram muitas as perdas para o desenvolvimento da agricultura familiar neste período histórico. Dentre os exemplos que apresentamos, de impacto da redução de investimentos nas políticas públicas para agricultura familiar no Brasil nos pós golpe, citamos a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos (IPEA, 2019, p. 40) e a Assistência Técnica e Extensão Rural, indo "desde o cancelamento das chamadas públicas para as entidades da agricultura familiar, até o total desmantelamento das equipes técnicas responsáveis pela execução desta política". (MATTEI, 2018, p.9).

O Pronaf, que foi o maior programa para a agricultura familiar criado no Brasil, é afetado, segundo Troian e Machado (2018), por reduções relevantes durante e após o golpe, "chegando a contabilizar uma perda no seu orçamento de R$ 4,5 bilhões no ano de 2015, R$ 1,9 bilhão no ano de 2016 e R$ 2,5 bilhões em 2017" (TROIAN E MACHADO, 2018, p.12).

Ao comparamos o Relatório Anual de Execução do PPA 2012~2015 com o relatório de 2016~2019, observaremos que: em 2015 os repasses do governo federal para atendimento do desenvolvimento da agricultura familiar na Bahia totalizaram R$ 1.052.847,00 (BAHIA, 2015 p179), já no ano de 2016 foram R$ 79.807,56 (BAHIA, 2017 p. 113).

Esses dados apontam para uma drástica redução (mais de 90%) dos investimentos em programas oriundos do governo federal para a agricultura familiar baiana, pós impeachment da presidenta Dilma.

A partir da análise de dados extraídos no site governamental da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário[7], citamos o Pronaf como exemplo do impacto gerado pela redução dos investimentos federais nas políticas públicas baianas destinadas à agricultura familiar, com uma redução de quase 50% no número total de contratos efetivados entre os anos de 2013 e 2017. Podemos mencionar, também, o programa Garantia Safra, que já vinha reduzindo seu número de adesão desde 2015, mas que apresentou um acentuado decréscimo para a safra 2016/2017 em mais de cem mil aderidos.

Com isso buscamos demonstrar que houve, desde o golpe, um processo de desmantelamento das políticas públicas destinadas à agricultura familiar, gerandos perdas significativas ao público atendido. Ademais, tal movimento foi agudizado com a vitória de Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018 pelo Partido Social Liberal. Como citam Pochmann &Costa (2020):

> Desde o golpe de 2016 e, com mais intensidade, a partir do governo Bolsonaro, o poder público passou a atuar pelo desmonte das políticas mitigatórias e compensatórias que em boa medida protegiam interesses superiores do país e os setores mais vulneráveis do campo, dos efeitos colaterais da agricultura produtivista de grande escala. (POCHMAM & COSTA, 2020, p 16).

Bolsonaro não deixou dúvidas sobre os destinos das políticas públicas para a agricultura familiar durante o seu governo, onde, por meio de seus discursos, já indica a negação da importância deste segmento para o desenvolvimento do país, como cita Furtado:

[7] http://nead.mda.gov.br/politicas

> Ruralistas e integrantes do governo, especialmente o próprio presidente Bolsonaro, disseminam abertamente discursos discriminatórios contra essas populações, classificando-as como inferiores, "que nem para procriar servem mais", ou porque "sufocam o agronegócio". Sendo assim, é preciso "dar armas e fuzis para os fazendeiros". (FURTADO, 2021, p. 43).

Como forma de materializar seu discurso de discriminação da agricultura familiar e dos povos do campo, Bolsonaro inicia seu governo negando direitos a este segmento ao desmobilizar instituições e estruturas comprometidas com o desenvolvimento da agricultura Familiar. Segundo Pochmann & Costa (2020):

> A política de desconstrução do governo Bolsonaro na temática agrária teve início no seu primeiro dia de governo. Por meio da Medida Provisória 870 de primeiro de janeiro (lei 13.844, de 2019) Bolsonaro extinguiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e transferiu as suas atribuições na reforma agrária, agricultura familiar e na regularização das terras indígenas e quilombolas, justamente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA. (POCHMANN & COSTA 2020, p. 286)

O governo Bolsonaro seguiu a linha adotada por Temer de alteração dos aparatos e normativos legais acerca das políticas públicas para agricultura familiar. Inicialmente, reduziu ainda mais o status da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, passando esta a se constituir numa Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, ligada ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Posteriormente, ensejou ações que trazem alterações na definição de agricultura familiar, em que pese às políticas públicas, como a medida provisória nº 1.061/2021[8], por exemplo, que substitui o Programa de Aquisição de Alimentos, ou

[8] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007

ainda o decreto nº 10.688/2021[9], que substitui a Declaração de Aptidão ao Pronaf pelo cadastro nacional da agricultura familiar.

Como resultado, muitas foram as perdas em políticas públicas para o segmento. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão consultivo integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, importante ferramenta de controle social na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que existia desde 1993, foi extinto em janeiro de 2019. O Plano Safra teve uma redução de 31 milhões em 2017, para 26 milhões no ano de 2018, segundo a Cooperativa de Trabalho, Assessoria Técnica e Educacional para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar (COOTRAF)[10].

Diante desse cenário calamitoso em nível federal, tornou-se fundamental que as gestões públicas estaduais e/ou municipais desenvolvessem ações que pudessem mitigar as consequências da redução dos investimentos públicos federais para o desenvolvimento rural da agricultura familiar.

À vista disso, na Bahia, a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), criada no apagar das luzes do segundo mandato do governador Jacques Wagner, passou a configurar-se como a principal instância para tratar da agricultura familiar baiana na gestão estadual de Rui Costa, inicada em 2015, atuando numa importante e necessária interação com os segmentos representativos da agricultura familiar e com outros órgãos públicos. Com isso, buscava-se dar continuidade às ações implementadas nos governos petistas federais e estaduais de outrora.

Foram mantidos - e aprofundados - os Programas Garantia Safra, sendo o governo de Rui o único, no país, que assumiu parte do pagamento do(a) agricultor(a) familiar. Ampliou-se o número de emissão de Daps e manteve-se o programa de habitação rural. No que se refere

[9] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.688-de-26-de-abril-de-2021-316016356

[10] https://contrafbrasil.org.br/noticias/fetraf-bahia-e-beneficiada-com-equipamentos-para-o- desenvolvimento-rural-fbe8/. Acessado em 23.10.2021

a Assistência Técnica e Extensão Rural, mais de 80 mil famílias foram atendidas na Bahia entre os anos de 2015 a 2017, assim como 603 mil Daps estavam ativas no estado neste mesmo período. (REVISTA TERRA MÃE, 2017)

O Projeto Bahia Produtiva, carro chefe da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)[11], proporcionou de 2015 a 2017 um investimento de R$ 163 milhões, beneficiando 17 mil famílias em ações de fortalecimento das principais cadeias produtivas da agricultura familiar baiana. Esses investimentos vieram em parte do orçamento estadual e parte de um apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird/Banco Mundial) ao governo da Bahia. (REVISTA TERRA MÃE, 2017 p 66-67)

Com tudo isso, consideramos que, mesmo diante dos efeitos potenciais do processo de desmonte das estruturas do setor produtivo estatal que vem sendo implementado a "fórceps pelo projeto obscurantista e ultraliberal do atual governo brasileiro" (POCHMANN & COSTA, 2020, p11), os esforços empreendidos pelo governo do estado da Bahia apresentaram resultados positivos para o ano de 2018, conforme indica o relatório de gestão apresentado pela Secretaria de Planejamento:

> O Programa Desenvolvimento Rural Sustentável alcançou um Bom Desempenho, registrando resultados relativamente satisfatórios, do ponto de vista das entregas programadas por meio das Metas do Programa. Destaca-se o comportamento da Dimensão Resultado, com uma forte atuação da Evolução dos Indicadores seguida do bom desempenho do Indicador de Eficácia das Metas. No entanto, a Dimensão Esforço, representada pela Média do Indicador de Execução

[11] A Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, empresa pública, constituída sob a forma de sociedade anônima, capital exclusivo do Estado, com personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, autorizada sua criação pela Lei Delegada nº 30, de 03 de março de 1983. Atualmente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, que tem por finalidade coordenar e promover a execução das políticas e programas integrados de desenvolvimento regional do Estado por meio da inclusão socioprodutiva. Extraído de http://www.car.ba.gov.br/node/234.

> Orçamentário-Financeira, não apresenta boa performance. Isso pode ser reflexo do comportamento individual de cada Compromisso que influencia no resultado final da dimensão. Portanto, destaca-se que há 12 Compromissos com baixa participação média no Orçamento Atual e com baixa execução orçamentário-financeira. Além disso, aqueles Compromissos com maior volume de Orçamento Atual, que poderiam contribuir fortemente para o indicador dessa dimensão, mantiveram uma execução regular. Por outro lado, é possível que o Programa tenha conseguido dinamizar sua gestão para a consecução de suas entregas de forma suficiente, mesmo diante de uma conjuntura política e econômica restritiva. Esse desempenho se materializa, primordialmente, em ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais e dos assentados da reforma agrária, à oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e à consolidação do meio rural como área estratégica. (BAHIA, 2018, p 155~157)

Então, diante das interrupções dos investimentos federais que arrolavam desde 2015 e na esteira da manutenção da Secretaria de Desenvolvimento Rural como principal órgão executor das políticas públicas para a agricultura familiar na Bahia, o governo do Estado da Bahia elaborou o planejamento para a gestão 2020~2023. Na elaboração deste plano plurianual, já em seu texto de apresentação, está revelado o distanciamento dos arranjos institucionais com o governo federal, como citado abaixo:

> O PPA 2020-2023 constitui-se, assim, em um documento técnico e político, tendo em vista que sua implementação depende de arranjos institucionais que se dão no âmbito do Estado, junto ao setor produtivo privado e aos movimentos sociais. A construção de planos pactuados, que reflitam as prioridades da sociedade, deixou de ser tendência no Brasil diante das recentes orientações por decisões mais centralizadoras e menos participativas no âmbito do Governo Federal. (BAHIA, 2019, p 3)

Deste modo, o governo da Bahia cria o Programa de Desenvolvimento Rural (BAHIA, 2019, p 95), que norteia as ações políticas de desenvolvimento rural e Reforma Agrária. Nele o governo aponta para a necessidade de continuação das políticas de diversificação da produção agrícola e de atendimento das necessidades sociais da categoria, como forma de atrair os investimentos federais no setor e das melhorias a serem promovidas nas unidades familiares rurais. (BAHIA, 2019, p 65)

O impacto da redução dos recursos financeiros em políticas públicas para agricultura familiar foi percebido, de fato, a partir da baixa execução orçamentária das ações finalísticas do governo federal no setor agrário para o ano de 2019, como apresentado por Pochmann & Costa (2020 p 290): "ilustradamente, a ação de promoção e fortalecimento da agricultura familiar obteve apenas 26,36% do seu valor pago para este ano em questão".

Um exemplo notório deste impacto na Bahia foi a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural entre os anos de 2016 a 2020, a qual sofreu uma significativa redução dos investimentos financeiros e, por conseguinte, uma também redução do número de famílias atendidas, como demonstramos no Gráfico 1.

Outro reflexo da não priorização nas políticas públicas para a agricultura familiar na Bahia, por parte do governo federal, observado nos dados obtidos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, é o programa Garantia Safra, cujos investimentos federais oscilaram bastante entre as safras 15/16 a 19/20, proporcionando assim uma descontinuidade na oferta destes serviços públicos de indenização sobre as perdas sofridas pela agricultura familiar.

Isso posto, e ainda que o governo do Estado tenha empreendido esforços em prol dos mais de 500 mil estabelecimentos familiares existentes no estado neste período[12], os impactos de redução na exe-

[12] Em 2017, foram recenseados 593.411 estabelecimentos familiares no estado. Eles representam 77,80% dos 762.848 estabelecimentos baianos e 25,55% dos nordestinos,

cução destas políticas públicas setoriais, na Bahia, foram percebidos não somente pelos gestores públicos, mas também pelos segmentos representativos da agricultura familiar.

Gráfico 01: Número total de famílias beneficiadas por ATER na Bahia entre 2016 e 2020

Fonte: NEAD/governo federal, 2021.

Para estas representações sociais, a diminuição do principal órgão público federal capaz de responder aos anseios da categoria, o MDA, materializou um ciclo de dificuldades ao seu desenvolvimento social como, por exemplo, citamos abaixo depoimentos obtidos em entrevistas realizadas com representantes do segmento.

> Do ponto de vista das políticas públicas do Governo Federal, elas diminuíram depois de 2016. Hoje nós temos só a garantia safra e as

que totalizam 2.322.719 estabelecimentos. (SILVA et all, 2020, p 213)

> linhas de crédito do Banco do Nordeste do Brasil que continua a mesma coisa. Outras, a exemplo daquelas voltadas a convivência com o semárido e o PNHR sofreram impactos negativos que afetaram as comunidades de agricultores e agricultoras familiares". (JOÃO DA CRUZ, presidente da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (FETAG/Ba). 2021) A permanência de um governo federal com as características dos governos que se sucederam após o golpe de 2015, representa o fim da agricultura familiar, o fim das políticas para o campo, o fim das políticas de minorias, o fim da base da sustentação democrática no Brasil". (ROSIVAL LEITE, coordenador estadual da Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF/Ba), 2021, Os problemas de assistência técnica, de regularização fundiária, de acesso a crédito, de Reforma Agrária e reordenamento de terras, gerados diante da negação do setor pelos governos de Temer e de Bolsonaro, terminaram por ampliar a pobreza no campo baiano" (ELISÂNGELA ARAÚJO, dirigente nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar no Brasil (CONTRAF), 2021)

Conclusão

O tema agricultura familiar esteve presente, e em constante crescimento em termos de investimentos, no planejamento e na execução das políticas públicas federais desde 1996 ao ano de 2015, havendo, em maior ou menor proporção, o reconhecimento e atendimento das necessidades das agricultoras e agricultores familiares pelo Estado através dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff .

Como forma de se estruturar administrativamente para captação e implementação destas políticas públicas federais, o governo do Estado da Bahia buscou desenvolver instrumentos legais e de planejamento que tornasse a gestão estadual apta à captação de recursos e,

portanto, à dinamização do atendimento do segmento da agricultura familiar.

Assim, através dos diversos governos que se alternaram no poder no período acima citado, foi criada a Superintendência de agricultura familiar, no governo de Paulo Souto, assim como diversos programas e ações em alinhamento com o governo federal. No governo de Jacques Wagner foram criados instrumentos jurídicos para promoção da Economia Solidária, de renegociação das dívidas do Pronaf e da política estadual de Assistência Técnica e Extensão rural. Foi também criada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, a qual, dinamizada no governo de Rui Costa, deu suporte a Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional para facilitar com que as ações do Governo Federal, e tantas outras ações iniciativas estaduais, pudessem chegar aos agricultores e agricultoras familiares.

Contudo, mediante a consolidação do que defendemos ser um golpe parlamentar, ocorrido no ano de 2015 no Brasil, houve um não reconhecimento da categoria da agricultura familiar, enquanto segmento específico da gestão pública, ocasionando uma descontinuidade e enfraquecimento das políticas públicas até então realizadas.

Diante das consequências sobre o mundo rural baiano e das perdas para o desenvolvimento da agricultura familiar no período pós golpe, observou-se um reflexo nas estruturas governamentais do estado da Bahia, havendo a necessidade de remodelagem do planejamento público e uma nova dinâmica do governo estadual para suprir parte das perdas geradas à população camponesa.

Contudo, diante da dimensão do número de agricultores familiares, assim como da intensidade da redução de repasses federais, a disposição do governo do estado da Bahia não representou garantia no dinamismo em políticas públicas para agricultura familiar, tal como experimentado num passado recente.

Referências

AZEVEDO, Francisco Fransualdo. PÊSSOA, Vera Lúcia Salazar. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: Uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. Soc&Nat, Uberlândia, 2011.

BAHIA. Relatório Anual de Avaliação da Execução do PPA. Anos 2015,2016, 2018, 2019, 2021. Secretaria de Planejamento. Empresa Gráfica da Bahia: Salvador.

BRASIL / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Programa de aquisição de alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura Familiar: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

_____Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Disponível em http://nead.mda.gov.br/politicas. Acessado em 28.09.2021

CRUZ, Danilo Uzêda da & UZÊDA, Lilian Freitas. Extensão Rural no Brasil: percursos, metodologias e desafios. Camaçari: Pinaúna editora 2020.

DIAS. Wilson José Vasconcelos. Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia: resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.

FURTADO, Fabrina. Antiambientalismo bolsonarista e financeirização da natureza em tempos de pandemia. PAIM, Elisangela Soldateli (Org.). Resistências e Re-existências. Mulheres, território e meio ambiente. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2021, p. 39-68.

JUNQUEIRA, C.P. LIMA, J.F de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008.

MANZANAL, Mabel. Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2010.

MATTEI, Lauro. A política agrária e os retrocessos do Governo Temer. Revista OKARA: Geografia em debate, v.12, n.2, 2018.

PASSINI, João José & SCHNEIDER, Mirian Beatriz. Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: FHC a Lula. Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas, 2020.

PEREIRA, Carla Galvão. O JOGO ENTRE ELITES E INSTITUIÇÕES: as estratégias políticas de ACM Neto e a tradição carlista. Caderno CRH, vol. 30, núm. 80, pp. 237-255, 2017. Universidade Federal da Bahia: Salvador, 2017.

PERTILE, Noeli. TRINDADE, Sheila. DUQUE, Lídia. A caprinovinocultura no semárido baiano e as políticas públicas para a agricultura familiar. II Simpósio baiano de geografia agrária: entre a teoria e prática, articulações e resistências. Salvador: UFBA, 2017

POCHMAM, Márcio. COSTA, Greiner. O Estado como parte da solução: uma análise dos desafios do desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020

SANTANA, W. G. P. Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do projeto de desenvolvimento comunitário da bacia do Rio Gavião no sudoeste da Bahia. Cadernos EBAPE.BR, v. 11, nº 2, artigo 1. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, jun. 2013

TROIAN, Alessandra. MACHADO, Edenilson Tafernaberry Lencina. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil Análise da Evolução e Distribuição Entre 1999 e 2017. Revista Desenvolvimento em Questão Editora Unijuí • ISSN 2237-6453 • Ano 16 • n. 45 • out./dez. • 2018

Sites consultados

https://contrafbrasil.org.br/noticias/fetraf-bahia-e-beneficiada-com-equipamentos-para-o-desenvolvimento-rural-fbe8/

http://nead.mda.gov.br/politicas

http://www.car.ba.gov.br/node/234

Sobre as autoras e autores

Volume 4: Terra, Territórios e Territorialidades

Aldemir Inácio de Azevedo Possui graduação em Ciências Sociais e mestrado em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros e doutorado em Desenvolvimento Sustentá-vel pela Universidade de Brasília. Professor do Instituto Federal da Bahia – Campus Eunápolis. Pesquisa e desenvolve extensão nas áreas de educação ambiental, populações do campo, espe-cialmente de assentamentos, e desenvolvimento territorial.

Aline dos Santos Lima, Professora IF Baiano Campus Santa Inês, Líder NEQA-IF Baiano/CNPq e Pesquisadora GeografAR/UFBA/CNPq. E-mail: aline.lima@ifbaiano.edu.br

Ana Georgina Peixoto Rocha Possui graduação em Ciências Econômicas (1995) e mestrado em Administração (2001) pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutorado em Desenvolvimento Rural (2010) pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Pós-doutorado (2016), no Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS), na Université Paris Ouest

Nanterre La Défense, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professora associada da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), no Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB). Tem experiência na área de desenvolvimento rural, atuando principalmente com os seguintes temas: agricultura familiar, desenvolvimento territorial, associativismo, políticas públicas, circuitos curtos de comercialização.

Andréa Leme da Silva Pesquisadora pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader), Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília. E-mail: andrealeme@unb.br

Arilson da Silva Favareto Sociólogo (pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas). Mestre em Sociologia (pela Universidade Estadual de Campinas). Doutor em Ciência Ambiental (pela Universidade de São Paulo). Realizou estágio de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris (França). Foi professor visitante da Flacso - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Equador) e da Universidade de Caldas (Colômbia). É Professor na Universidade Federal do ABC, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. É também pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap. Programa de pesquisa atual envolve temas de sociologia econômica teórica e aplicada, com o título ´A dimensão territorial do desenvolvimento e da sustentabilidade´ Experiência anterior em pesquisa e consultoria junto a órgãos de governo, movimentos sociais e agências de cooperação internacional. É autor dos livros "Entre chapadas e baixões do Matopiba - dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado", e "Paradigmas do

desenvolvimento rural em questão" - premiado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (V Prêmio Política e Planejamento Regional).

Camila Abbondanzieri es candidata a doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), becaria interna doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR) y licenciada en Relaciones Internacionales (UNR).

Carolina Refinetti Schiesari Realizou graduação em Administração de Empresas com foco em Sustentabilidade pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) (2011) e mestrado em Economia Agrícola pela Universität Hohenheim na Alemanha (2017). Atualmente é aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (PPGI-EA) da Universidade de São Paulo (ESALQ/CENA - USP). Lattes: http://lattes.cnpq.br/7575191634614034

Clarissa Magalhães Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (2017); mestre em Energia, Área de Concentração Ambiente e Sociedade, pela Universidade Federal do ABC (2009); bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1992). Atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento territorial, coesão social, coalizões sociais, aprendizagem social, certificação florestal e licenciamento ambiental.

Cláudia Mirella Pereira Ramos Doutoranda e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Tópicos Especiais em Filosofia Moderna e Contemporânea e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Montes Claros. Bacharel em Serviço Social pelas Faculdades Santo Agostinho/ MG. Desenvolve pesquisas relacionadas aos Povos e Comu-nidades Tradicionais, Direitos Humanos e Políticas Públicas. Acompanha grupos e Movimentos Sociais Rurais na Região do Extremo Sul da Bahia.

Clovis Roberto Zimmermann Sociólogo com graduação em Sociologia e Teologia pela Universida-de de Heidelberg na Alemanha e doutorado em Sociologia – Universidade de Heidelberg (Rupre-cht-Karls). Atualmente é professor associado de Sociologia da Universidade Federal da Bahia e membro do Programa de pós-graduação em Ciências Sociais da mesma universidade.

Eliene Gomes dos Anjos Doutora em Ciências Sociais (2012) pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), com Programa Sanduíche na Universidade de Valência, na Espanha. Mestrado (2005) e Graduação (1998) em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente é professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), docente permanente do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Membro da Incubadora de Empreendimentos Solidários da UFRB, do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia (DAFAG) e da Associação Brasileira de Pesquisadores em Economia Solidária - ABPES. Participa da Rede de Pesquisadores em Cooperativismo. Desenvolve pesquisas sobre Políticas Sociais, Cooperativismo, Associativismo, Economia Solidária, Agricultura Familiar, Relações de Gênero e Raça.

Emily Nascimento dos Santos, Licencianda Geografia IF Baiano Campus Santa Inês e Membro NEQA-IF Baiano/CNPq

Gabriel Adrián Sarriés Possui graduação em Medicina Veterinária - Universidade de Buenos Aires (1983), mestrado em Agronomia (Estatística e Experimentação Agronômica) pela Universidade de São Paulo (1989), doutorado em Ciências (Energia Nuclear na Agricultura) pela Universidade de São Paulo (1997) e pós-graduação lato sensu em Gestão da Qualidade pela Escola de Engenharia de Piracicaba (1997). Atualmente é Professor Doutor do Departamento de Ciências Exatas da ESALQ/USP. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9756268059359899

Gabriela Fernandes Feliciano Graduada em Relações Internacionais pela Faculdade de Campinas (FACAMP) e Licenciatura em Sociologia pela Faculdade Polis das Artes. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e Doutora em Ciência Política na Universidade de Campinas (Unicamp). Principais áreas de pesquisa: Imperialismo, dependência, desenvolvimentismo, Brasil, América Latina, participação e resistência dos Povos e Comunidades Tradicionais, controle social e popular de megaempreendimentos, Pré-sal. Tenho experiência, ainda, na assessoria político-pedagógica junto a movimentos sociais para o enfrentamento à megaempreendimentos, sobretudo, da cadeia produtiva de petróleo e gás, por meio de processos formativos e metodologias participativas, fundamentadas na educação popular.

Helca Licia Silva Alves Mestranda em Estado, Governo e Políticas Públicas, pela Flacso Brasil, É especialista em gestão pública. Possui graduação em Licenciatura em Geografia pela Faculdade Maria

Milza (2007) e graduação em Bacharelado em Geografia pela Universidade Católica do Salvador (2010). Atualmente é servidora comissionada , exercendo a função de coordenadora de extensão tecnológica na Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Planejamento Urbano e Regional. Tem experiência em ações de popularização de CT&I.

Kassia Watanabe (in memoriam) Possuia graduação em Administração pela Fundação Armando Álvares Penteado (1993) e graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2000) e Doutorado em Ciências Políticas pela Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento (2007). Especialista em Direito Agrário pelo Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Foi Visiting Researcher no Centre d'Analyse Théorique et dês Marches (ATOM), na Université Panthéon Sorbonne (2005-2006). Participou do Working Group - UNIDROIT para a preparação do Guia Jurídico sobre Contract Farming. Atualmente, é professora no Centro de Ciências Agrárias e Biológicas (CCAAB), da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

Ludivine Eloy Pesquisadora do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Montpellier, França. E-mail: ludivine.eloy@gmail.com

Márcio de Matos Caniello Professor Titular de Antropologia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (1985), Mestre em Antropologia Social pelo Museu Nacional / Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993) e Doutor em Sociologia pela Universidade

Federal de Pernambuco (2001). Exerceu vários cargos na UFCG, como Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (2001-2003), Coordenador de Educação a Distância (2004), Secretário de Projetos Estratégicos (2005-2009), quando elaborou e implementou o Plano de Expansão Institucional (PLANEXP) que propiciou a criação de três novos campi da Instituição (Cuité, Pombal e Sumé), Diretor-fundador do Centro de Educação e Saúde - UFCG/Campus de Cuité (2005-2008) e Diretor-fundador do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido - UFCG/Campus de Sumé (2009-2012). Foi Secretário de Planejamento de Campina Grande (2013-2015).

Osmar Coelho Filho Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos (Ptarh) da Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília. E-mail: mc2sustentavel@gmail.com

Paulo Eduardo Moruzzi Marques Realizou graduação em Agronomia pela Universidade de São Paulo (1985), mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1996), doutorado em Sociologia no Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, la Sorbonne nouvelle, Paris III (2002), pós-doutorado em Sociologia no Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS), na França (2013) e livre-docência em Sociologia na Universidade de São Paulo (2014). Atualmente, é professor associado de Sociologia na Universidade de São Paulo (com ênfase em Sociologia Rural). Lattes: http://lattes.cnpq.br/2647338058590600

Rafael Palermo Buti É professor adjunto do Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da

Lusofonia Afro-brasileira (Unilab-BA), onde coordenou de 2018 a 2020 o Curso de Licenciatura em Ciências Sociais. Antropólogo com doutorado (2015) e mestrado (2009) em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina, tem experiência na área de antropologia das populações afro-brasileiras, com ênfase nas comunidades quilombolas em sua interface com o direito, o meio ambiente e a educação. Pelo trabalho História Quilombola no Chão: no caminho para o ensino de uma antropologia imersa na vida, recebeu no ano de 2020 o Prêmio ABA de Ensino de Antropologia, modalidade Melhor Trabalho de Ensino de Antropologia no Brasil (Associação Brasileira de Antropologia). Tem experiência na elaboração de livros didáticos e relatórios técnicos em processos de reconhecimento dos direitos quilombolas nos três Estados da região sul brasileira, atuando como coordenador e colaborador, junto ao INCRA e ao IPHAN, de inúmeras pesquisas no âmbito de seus direitos territoriais e étnicos. Atualmente é líder do Munzuá - Grupo de pesquisa em Território, Ambiente e Sociedade da Unilab, onde coordena projetos ligados aos direitos das comunidades quilombolas e pesqueiras do Recôncavo Baiano, com ênfase na gestão territorial, pesca artesanal e conflitos ambientais.

Taise Oliveira dos Santos, Licencianda Geografia IF Baiano Campus Santa Inês e Membro NEQA-IF Baiano/CNPq

Ubiraneila Capinan Bacharel em Sociologia e licenciada em Ciências Sociais pela UFBA; antropóloga filiada a ABA; mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais pela UFBA, no qual cursa doutorado; Professora do IFBaiano; editora da Revista Prelúdios; publicou o livro "Quilombos na Bahia: processos identitários

após a CF/1988", pela Segundo Selo (2020) e mãe de uma pequena que segue descobrindo o mundo, Marina Capinan Santiago.

pinaúna
EDITORA