



Land Access and Participatory Territorial Development

Report of the Brazil workshop

18 August 2006

Faculdade de Geociências, UFBA, Salvador – Bahia

Maria de Lourdes Costa Souza

Activities Report for DFID
Central Research Department
(Project R8736)

ACESSO À TERRA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MÉDIO SÃO FRANCISCO / BAHIA

RELATÓRIO DO SEMINÁRIO REALIZADO EM

18 de agosto de 2006, Faculdade de Geociências, UFBA, Salvador – Bahia

1. APRESENTAÇÃO

Este seminário teve como objetivo divulgar e avaliar os resultados da Pesquisa Acesso à Terra e Desenvolvimento Territorial no Médio São Francisco da Bahia, sendo que, as reflexões geradas neste evento, serão agregadas às conclusões da Pesquisa, não tendo havido a intenção de se chegar a consensos ou a idéias hegemônicas. Participaram do seminário, pesquisadores, estudantes, entidades do estado (Governo Federal e Governo Estadual), Movimentos Sociais e representantes do Território do Velho Chico.

A Pesquisa foi desenvolvida no âmbito de um estudo maior, que objetivou entender e apoiar os processos de acesso a terra no Brasil e na África do Sul. Foi realizada em cooperação internacional, assegurada pelo Instituto de Recursos Naturais da Universidade de Greenwich – NRI, com financiamento do Fundo de Pesquisa de Ciências Sociais do DFID.

No Brasil foram selecionados três Estados nordestinos, Ceará, Bahia e Pernambuco, cujos estudos estavam articulados através de metodologia que permitisse apreender os limites e desafios da implementação de uma nova proposta de intervenção do governo federal, denominado Desenvolvimento Territorial. No entanto, os estudos foram desenvolvidos considerando-se as especificidades de cada Estado e o interesse de cada grupo de pesquisadores envolvidos, resultando em três estudos singulares.

2. INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DO SEMINÁRIO

(Anexo I – glosário das siglas / Anexo II – relação dos participantes)

UFBA (diretora e vice do IGEO; coordenador do MGEO; professores, pesquisadores estudantes: economia, geografia e ciências sociais); NUCLEAR; UNEB; UFRB; FUNDFRAN; Central das Associações de Fundos de Pasto; CRQ; CPT; CEAS; CETA; ASSOCENE – Pernambuco; INCRA; SEPLAN; CAR; SEI; Assessoria parlamentar do deputado Zezéu Ribeiro.

3. ABERTURA – Profa. Gilca Garcia de Oliveira

4. APRESENTAÇÃO / “boas vindas” – vice-diretora do IGEO/UFBA – Profa. Maria Auxiliadora da Silva

5. PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO – Coordenadora do Projeto GeografAR – Profa. Guiomar Germani

6. APRESENTAÇÃO GERAL DO PROJETO Brasil/África do Sul – NRI – Prof. Julian Quan (Anexo III)

Principais tópicos

- Parcerias: NRI (Universidade de Greenwich) Inglaterra, UFBA – Projeto GeografAR, BA; CETRA e UFCE, CE; ASSOCENE, PE e NKUZI e HSRC, África do Sul
- Estudos no Brasil: Médio São Francisco (“Território do Velho Chico”) Bahia; Sertão de Canindé, Ceará e Sertão de Pajeú, Pernambuco
- Estudos na África do Sul: Makhado Municipality, Limpopo e Elliot District, Eastern Cape
- Produtos: Relatórios dos estudos de caso em três territórios no Nordeste do Brasil; relatório técnico sintético ao financiador e Publicações

7. PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA NA BAHIA – Profa. Guiomar (Anexo IV)

Principais tópicos apresentados

- Porque a escolha do MSF
- Território X desenvolvimento territorial
- Histórico da ocupação
- Movimentos Sociais
- Principais indicadores sociais por Município – IDH
- Índice de Gini da propriedade da terra
- Atuação do Estado:
 - ✓ Serra do Ramalho
 - ✓ Irrigação (Formoso A e H)
 - ✓ Projetos de Reforma Agrária
 - ✓ Projetos de Crédito Fundiário
- Comunidades Tradicionais
 - ✓ Quilombolas
 - ✓ Fundos de Pasto
 - ✓ Povos indígenas
 - ✓ Ribeirinhos
- Seguimento do trabalho pelo GeografAR, no Médio São Francisco
 - ✓ Identificação das terras públicas no Estado
 - ✓ Acesso a terra na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (incluindo as áreas dos outros Estados) – solicitação do Comitê de Revitalização do rio São Francisco
 - ✓ Análise da ocupação a partir das formas observadas na imagem de satélite
 - ✓ Dinâmica econômica do território
 - ✓ Acompanhamento do desenvolvimento do Território do Velho Chico

8. SÍNTESE DO DEBATE

A Pesquisa e o seminário foram bastante valorizados, como iniciativas que contribuem para a aproximação da academia com o planejamento governamental e a

sociedade civil; “momentos amplos de discussão como este possibilitam o exercício de uma das importantes funções da academia – interação e contribuição com a sociedade”.

Foi sugerida a discussão mais aprofundada de dois conceitos bastante utilizados hoje em dia no planejamento, que se tornaram “modismo”: o conceito de Território e o de quilombos – estaria o texto da Lei e Regulamentação da Fundação Palmares coerente com o conceito de quilombos praticado historicamente?

Foi enfatizada a importância de se aprofundar os conceitos, porém, compreendendo que eles não são estáticos e vão se transformando ao longo do tempo e da história.

Sobre os quilombos, foi resgatado o fato de que a Lei dos quilombolas é uma consequência de uma luta anterior, de movimentos pela legalização e inclusão social e econômica por parte das populações remanescentes de quilombos. A Lei foi criada para atender à demanda por regulamentação desses povos, que perdem cada vez mais espaço. O conceito já aparece desde a Constituição Federal de 1988.

Além das Leis referentes aos quilombos, é necessário que se amplie e implemente políticas que possam apoiar os pequenos agricultores, vulneráveis, especialmente no que diz respeito ao acesso à terra e à água, considerando-se que o Velho Chico tem sido palco de grandes conflitos neste campo. Muitos já perderam acesso à terra, aos recursos naturais tradicionalmente utilizados e muitos outros até perderam a vida nessa resistência.

Os Fundos de Pasto, por exemplo, têm resistido a diversas dificuldades, mas a luta pela sobrevivência motivada pela criação de caprinos, gerou a organização desses povos. Outro exemplo de comunidades vulneráveis no Médio São Francisco, são os povos que vivem nos brejos, especialmente os de Barra e Buriti, que têm enfrentado longos processos de luta para permanecerem na terra e terem seus meios de vida garantidos.

A representante da Central de Fundos de Pastos, argumentou que considera importante a participação no programa de reforma agrária, como forma de serem reconhecidos e de terem acesso aos créditos e às melhorias, mas não querem perder a identidade nem a forma de organização do trabalho e da vida. Gostariam que o trabalho realizado pela pesquisa fosse ampliado, para garantir o cadastro de todas as áreas de Fundo de Pasto.

Antecipando o tema que foi tratado a seguir, sobre o território, foi identificada uma lacuna nos estudos, quanto ao setor empresarial no MSF. Este tema não era objeto dessa pesquisa, mas foi considerado importante para se entender a dinâmica territorial de forma mais ampla, inclusive com um estudo do agro-negócio, que é uma realidade no território.

Foi enfatizada a necessidade de articulação entre os conselhos municipais e estaduais de desenvolvimento com a política de territórios do MDA, porém isso foi também questionado quanto à efetividade, considerando o forte viés das disputas políticas.

9. AVALIAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MÉDIO SÃO FRANCISCO

Profa. Alicia Ruiz / UFRB (Anexo V)

Principais tópicos apresentados

- Política territorial do MDA
- Definições de território pelo MDA
- Estratégias do MDA para o desenvolvimento dos Territórios
- Gestão social das políticas públicas
- Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
- Gênese da política territorial
- Problemas constatados nas políticas de desenvolvimento rural
- Evolução do enfoque sobre o desenvolvimento rural nas agências multilaterais
- O enfoque territorial fundamenta-se na importância das instituições para o desenvolvimento
- Fontes da mudança institucional
- Fatores de “inércia institucional”

Prof. Ely Estrela / UNEB (Anexo VI)

Principais tópicos apresentados

- FUNDIFRAN – Entidade articuladora do Território do Velho Chico
- Territórios do MDA na Bahia
- Território do Velho Chico
- CODTER - Conselho de Desenvolvimento Territorial - organograma
- Comitê Gestor - composição
- Núcleo Técnico - composição
- Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Principais demandas do Território do Velho Chico

Prof. Julian Quan / NRI (Anexo VII)

Principais tópicos apresentados

- Desenvolvimento Territorial Rural: da teoria a prática
- Pontos-chaves revelados pela pesquisa
- Diversidade nas formas de ocupação da terra - variável fundamental que caracteriza os territórios
- Entendimento das dinâmicas da ocupação da terra e desenvolvimento econômico nos processos de construção dos territórios
- O atual programa do desenvolvimento territorial não agrega toda a diversidade dos atores sociais e econômicos dos territórios

Questões para estimular o debate:

- ✓ Como integrar melhor o planejamento municipal nos processos de desenvolvimento territorial?
- ✓ Como articular os territórios do MDA com territorialidades definidas por outras esferas do governo, por ex. regiões econômicas?
- ✓ Como reforçar a participação de segmentos sociais com menos espaço político nos processos de desenvolvimento territorial?
- ✓ Como os territórios poderiam reforçar a articulação dos diversos agentes sociais com interesses comuns e atuações diferenciadas, sem focar exclusivamente na interlocução dos movimentos sociais com o estado?

- ✓ Como desenvolver a função dos Fóruns territoriais de articuladores das diferentes políticas de MDA e outros, adequando-as às características específicas dos territórios?
- ✓ Como integrar os pequenos produtores em mercados regionais?
- ✓ Quais as oportunidades para desenvolver cadeias produtivas que favorecem o desenvolvimento econômico dos territórios (produção e processamento de bio-diesel e comercialização de produtos orgânicos nas cidades)?

10. SÍNTESE DOS DEBATES

Inicialmente o debate se deu a partir da identificação das dificuldades para a implantação do território conforme planejado pelo MDA, em uma estrutura agrária tão diferenciada quanto ao tamanho das propriedades, à concentração de terras e à fragilidade das organizações e movimentos, para fazerem frente às demandas que se colocam. A participação dos municípios neste ou naquele território precisa estar em confirmação sistemática, através de avaliação participativa quanto ao sentimento de pertencimento da sociedade e dos gestores, suas demandas, interesses e dependências.

O processo de implantação dos territórios deve, portanto, se dar de forma processual e flexível, podendo vir a incluir ou abrir mão de municípios conforme a dinâmica das transformações.

Registrou-se a dificuldade de dialogo entre as instâncias governamentais, (municipal, estadual e federal) o que já vem causando entraves para a implementação de ações no território.

Foi informado por técnicos do Estado, que a Secretaria de Planejamento vem implantando os Conselhos de Desenvolvimento Territorial - CDR, onde estão sendo discutidos projetos para a região. As delimitações são diferenciadas dos Territórios do MDA. Foi observada a necessidade de a articulação entre esses fóruns.

Outra questão enfatizada foi quanto à importância de aproveitar melhor o conhecimento técnico acumulado, para subsidiar as reuniões dos Fóruns embasar as propostas e planos.

Porém ficou claro que o foco político é central para a articulação territorial. A valorização dos atores locais influenciando cada vez mais nos processos decisórios, de forma articulada, é o grande salto de qualidade que o planejamento territorial poderá oferecer.

As políticas rurais deveriam privilegiar a implantação de um programa de reforma agrária e de aprofundamento da democracia local, com fortalecimento das organizações sociais. Atualmente o módulo fiscal não é respeitado, com por exemplo em projetos de irrigação do próprio governo (implantado em gestões anteriores).

Finalmente, foi identificada a importância de um programa de monitoramento da implantação da política de desenvolvimento territorial, definindo-se indicadores de referência para analisar seus acertos e desacertos. Esse monitoramento deverá ser participativo, o que poderia contribuir de fato, para uma gestão efetiva do território.

Comentários finais dos debatedores (Alicia, Julian e Ely)

A articulação da política territorial encontra dificuldades no próprio governo, não só no que se refere às questões operacionais e institucionais, mas também devido a problemas políticos no interior da composição do próprio governo.

A política de Reforma Agrária, por exemplo, precisa ser estreitamente articulada com a política de Desenvolvimento Territorial.

Quanto à não participação de alguns setores, como o empresarial, nos Fóruns territoriais, deve-se talvez, ao fato de haver um desequilíbrio de forças o que conduz a se privilegiar a mobilização daqueles setores que têm maior dificuldade de se expressarem.

Sobre as divergências entre teoria e prática, foi observado que é um fato recorrente, em diversos processos, mas o debate permanente e a compreensão processual poderão contribuir para se ter uma adequação da teoria.

Algumas inquietações surgiram quanto à sustentabilidade da política territorial do MDA, havendo dúvidas se ela estaria fortalecida para resistir a uma mudança de rumos na política federal. Quanto a isso, a avaliação é de que, pelo menos dois territórios já estariam caminhando sozinhos, autônomos: o do Sul e o do Sisal. Dificilmente mudanças na política iriam desarticulá-los.

A melhoria da articulação das políticas intersetoriais no âmbito do Governo Federal, além de compromissos com educação rural e com reforma agrária como políticas setoriais essenciais, poderão contribuir para essa sustentabilidade do Desenvolvimento Territorial, que surge exatamente pela necessidade de integração e potencialização das políticas e investimentos, e pela carência de democratização local.

A efetividade dos conselhos municipais, no estado, foi questionada, inclusive quanto à legitimidade de seus representantes, embora a articulação com os municípios tenha sido tratada como essencial para a política territorial. No entanto, o mais importante seriam as instâncias de colaboração e as políticas para o fortalecimento dos movimentos sociais, políticas essas que precisam ser reforçadas e enfatizadas.

11. DEPOIMENTO DOS REPRESENTANTES DO VELHO CHICO SOBRE A INTEGRAÇÃO NO TERRITÓRIO

Dermeval (articulador do Território do Velho Chico/FUNDIFRAM)

- A avaliação é positiva, porém ainda falta maior articulação entre as diversas secretarias do MDA.
- Os municípios do território foram visitados e para avaliação quanto ao pertencimento deles ao território. Dos 12 já visitados até o momento, Matina foi o único que não se sente pertencente, os demais estão satisfeitos.
- A discussão territorial no estado, tem sido feita em vários seminários com boa participação. Conseguiu-se priorizar 5 projetos para o Velho Chico.
- Avançou-se bastante na questão agrária com seminário no território envolvendo reforma agrária, quilombolas e fundos de pasto.
- Discutiu-se também a educação no campo, além de controle social, com oficina entre territórios de Velho Chico, Chapada e Irecê.
- As oficinas territoriais são um momento importante para que a sociedade civil possa contribuir com o desenvolvimento da região, discutindo os recursos que serão aplicados. Está sendo formulado, a partir dos Fóruns e oficinas, o Plano de Desenvolvimento para o Território.
- Tem havido dificuldades com os gestores públicos locais. Por exemplo, foram destinados 2,5 milhões para a implantação do frigorífico para facilitar o armazenamento da carne do bode, porém esse recurso retornou ao tesouro. Isso devido à forma de repasse que dependia do município, e que não viabilizou. Houve uma tentativa de repassar o recurso através do Governo do Estado / SECOMP, que também não foi bem sucedida. Enfim, está sendo articulado, através da CODEVASF.

- Existe, ainda, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – que homologa os pedidos de crédito fundiário, dentre outras questões.
- PRONAF Infra é o que mais aglutina as pessoas.

João (CRQ / Quilombola)

- A CRQ é o braço do CETA, trabalham articulados.
- A CETA está em processo de viabilização do registro da organização, para ter mais força e vem trabalhando para a articulação de uma organização nacional.

Nilza (Central de Fundos de Pastos)

- Além dela, outras pessoas do município que participam do Comitê Gestor do Território. Eles percebem as dificuldades, mas vêm com bons olhos a formação do território, especialmente, pela discussão dos projetos e integração dos das organizações e da sociedade.
- As áreas de fundo de pasto, organizadas na Central dos Fundos de Pasto, reconhece a importância dos espaços construídos a partir do território, como na Feira do Bode e a integração entre as comunidades apoiadas pelo MDA.
- O fato dos recursos para investimentos terem que ser repassados através da prefeitura, atrasou a construção um frigorífico para armazenar e facilitar a comercialização da produção do bode.
- Faz parte de comissão que trabalha a inclusão dos programas nos Fundos de Pasto e a adequação destes à realidade: manejo com a caprinocultura, cisternas para captação de água e desafio da comercialização e da inclusão.

Carivaldo (CPT)

- A CPT não fechou questão contrária sobre a participação nos territórios, mas acreditam que este é um espaço das representações das comunidades. À CPT cabe apoiar para que as comunidades participem de forma qualificada.
- Trabalham com diversos projetos, entre eles o das cadeias produtivas: beneficiamento de frutas, mel, caprino e piscicultura. Ibotirama, por exemplo, é o 3º município da Bahia em produção de mel
- Dispões de frigoríficos legalizados: Barreiras e Conquista.

12. ANEXOS

- Anexo I Glosário das siglas
- Anexo II Relação dos participantes
- Anexo III Apresentação do Projeto Brasil/África do Sul: Prof. Julian Quan
- Anexo IV Principais Resultados da Pesquisa na Bahia – Profa. Guiomar
- Anexo V Avaliações do Desenvolvimento Territorial - Profa. Alicia Ruiz
- Anexo VI Avaliações do Desenvolvimento Territorial - Profa. Ely Estrela
- Anexo VII Avaliações do Desenvolvimento Territorial – Prof. Julian Quan

EVENTOS DIVULGADOS DURANTE O SEMINÁRIO

- 13, 14 e 15 de setembro - reunião do território em Bom Jesus da Lapa - discussão do plano de Desenvolvimento Territorial. A FUNDIFRAN convida o GeografAR para participar e apresentar os resultados da pesquisa, no dia 14/09

- 21 de setembro – 10 anos da CONAQ em Araçá-Cariacá (Bom Jesus da Lapa)