

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

Tese de Doutorado

PODER E TERRITÓRIO NO BAIXO SUL DA BAHIA
Os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento

José Renato Sant'Anna Porto

2016



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

PODER E TERRITÓRIO NO BAIXO SUL DA BAHIA

Os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento

JOSÉ RENATO SANT'ANNA PORTO

Sob a Orientação da Professora

Dra. Claudia Job Schmitt

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências** no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro

Maio de 2016

320.1298142

P853p

T

Porto, José Renato Sant'Anna.

Poder e território no Baixo Sul da Bahia: os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento / José Renato Sant'Anna Porto, 2016.

308 f.

Orientador: Claudia Job Schmitt.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 299-308.

1. Poder (Ciências Sociais) - Teses. 2. Política pública – Teses. 3. Desenvolvimento (Aspectos sociológicos) – Teses. 4. Bahia – Teses. I. Claudia Job Schmitt. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

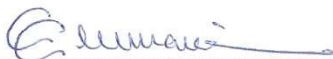
Jose Renato Sant Anna Porto

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências.

Tese aprovada – 06/05/2016



Prof. Dr. Claudia Job Schmitt (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)



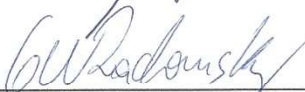
Prof.ª Dr.ª Guiomar Inez Germani (UFBA)



Prof.ª Dr.ª Leonilde Servolo De Medeiros (CPDA/UFRRJ)



Prof. Dr. Nelson Giordano Delgado (CPDA/UFRRJ)



Prof. Dr. Guilherme Francisco Waterloo Radomsky (UFRGS)

*Não sou peça de quitanda,
nem sou ave de gaiola.
Do jeito que o mundo anda,
mais me sinto quilombola
Negro não tem vida branda,
capoeira é sua escola
Quem morrer vai pra Aruanda,
volta pra nação de angola*

*Êi, êi, êi, ê
Rebentaram a corrente,
quebraram a argola
Êi, êi, êi, ê
Esse povo e valente,
esse negro é d'angola
[...]*

Paulo César Pinheiro
Toque de “Angola Dobrada”



Pressão fundiária do turismo na Comunidade Quilombola de Batateiras, município de Cairu.
Trabalho de Campo, maio de 2015

O que é o poder? Ou melhor – porque a pergunta 'o que é o poder?' seria justamente uma questão teórica que coroaria o conjunto, o que eu não quero – o que está em jogo e determinar quais são, em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações, esses diferentes dispositivos de poder que se exercem em diferentes níveis da sociedade, em campos e com extensões tão variadas.

Michel Foucault.
Em Defesa da Sociedade

AGRADECIMENTOS

Mais que trilhar uma trajetória de pesquisa, ao longo dos cinco anos em que me dediquei a esta tese, percorri caminhos que me trouxeram muitas alegrias e amizades. Sem demagogia alguma, posso dizer que conheci pessoas que influenciaram de maneira decisiva o resultado que se materializa não só nesta tese, mas na pessoa e no profissional que hoje me tornei. Em 2011, um tanto quanto inexperiente, ingressei no CPDA. Além das disciplinas, do fraterno ambiente de amizade dos corredores e dos amigos que fiz entre os colegas, tive a oportunidade ímpar de trabalhar como assistente de pesquisas no Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA), o que, sem dúvida, contribuiu de maneira determinante para meu amadurecimento e para que pudesse melhor entender o mundo acadêmico que eu passava a integrar. Não há aqui como enumerar os incontáveis aprendizados que tive no OPPA. Mas agradeço em especial ao professor Sergio Pereira Leite pelas oportunidades, pela confiança e pelo exemplo de seriedade e competência com o trabalho e com as pesquisas, no qual busco sempre me espelhar. Também no OPPA, além da vivência com os demais pesquisadores, gostaria também de agradecer à Diva Azevedo de Faria. Muito além de secretariar e cuidar dos fardos administrativos de nossas pesquisas, Diva sempre cuidou de nós. Para quem esteve longe da família, o carinho e a atenção foram sempre muito reconfortantes.

Para além do convívio de trabalho no OPPA, o período de formação no CPDA foi também para mim efervescente. Descobri e me aprofundei nas Ciências Sociais, que, se sempre me interessaram, pouco conhecia até então. Agradeço a todos os professores com quem tive o prazer de aprender e que, no bom sentido, me colocaram em confusão mental para pensar e repensar o mundo em que vivo. Em especial, agradeço ao professor Nelson Delgado que, dentro e fora da sala de aula, intencionalmente ou não, está sempre a nos ensinar coisas sobre a vida. Agradeço também à professora Leonilde Medeiros, que em suas falas e depoimentos, seja nas pesquisas que participamos juntos ou nas aulas, sempre instigou a reflexões críticas sobre o mundo rural, os conflitos e a questão agrária, um debate dos mais urgentes e caros e que hoje mantenho no meu horizonte de pesquisa e atuação política. Agradeço ainda à professora Maria José Carneiro, com quem cursei disciplinas de metodologia no mestrado e no doutorado, e que muito contribuiu para que eu pudesse controlar minha ansiedade e minha instabilidade, chegando, pouco a pouco, a um objeto de pesquisa propriamente dito. Também gostaria de agradecer ao professor Antônio Carlos de Souza Lima, do Museu Nacional (PPGAS/UFRJ), com quem tive a oportunidade de cursar uma disciplina e aprender sobre as relações entre

antropologia, estado e políticas públicas, sobretudo a partir do prisma teórico e metodológico que toma o pensamento de Michel Foucault como eixo central. Sem dúvida esta tese não seria possível sem essa e tantas outras contribuições que tive com esses e vários outros mestres ao longo desta trajetória.

Mas produzir uma tese passa ainda pela relação orientando-orientador(a). No meu caso, tive sempre ao lado o apoio incondicional da professora Claudia Job Schmitt a quem agradeço aqui pelos anos de trabalho conjunto. Agradeço por ser criativa e me ensinar a sê-lo, e por ter passado para mim o gosto pela investigação acadêmica, por aquele trabalho de pesquisa minucioso, inquieto, que realmente vale a pena. Aliás, agradeço à Claudia por ter me apresentado o Baixo Sul, um lugar que certamente levarei comigo pela vida a fora. Como procurei deixar registrado no texto desta tese, me envolvi no trabalho de campo para muito além da pesquisa propriamente dita. Ou melhor, fiz da pesquisa o que eu acho que ela deve realmente ser: um canal de produção de conhecimento dialógico, que não apenas extraí informação, mas que constrói relações. Como diz Paulo Freire, “Educação não transforma o mundo. Educação muda pessoas. Pessoas transformam o mundo”.

Em minha pesquisa, tentando estar próximo desta ideia de educação, envolvi pessoas. Estabeleci relações com um sem-número de interlocutores no tempo que estive no Baixo Sul, cujos depoimentos estão registrados aqui neste texto. O que defendo e afirmo nesta tese, não o faço só. Em nome de Del, Lurdinha, Nildo, Cosme e Claudeci, gostaria de agradecer a todos moradores que me receberam nas comunidades quilombolas de Graciosa e de Batateira, onde pude dividir por semanas as dores e os sabores da luta. Tenham todas e todos a certeza de que seguimos juntos em busca de um mundo mais justo. E que este trabalho possa contribuir com frutos e inspirar a continuidade da luta pelos territórios quilombolas. Agradeço também aqui ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, e aos companheiros Odebe, Camila, Roseane, Daniel, João Batista e Vando, que me receberam em suas casas e compartilharam comigo também a trajetória de luta e de conquista dos assentamentos da reforma agrária. Da mesma maneira, em nome de Manoel Luiz e Marilene, agradeço àqueles que travaram a busca por direitos através do sindicalismo rural, e que, apesar dos dilemas do diálogo com o Estado pelas vias institucionais, não deixaram de enfrentar de maneira crítica a realidade e suas contradições. Agradeço, enfim, a todos os movimentos populares e suas organizações (MPP, CPP, AATR, SASOP, CONAQ) e que me receberam durante a realização desta pesquisa no Baixo Sul. Não há dúvidas sobre o quanto aprendi me envolvendo com todas essas lutas por terra e por território.

Por fim, tão importante quanto todas as outras pessoas acima citadas, quero agradecer em especial a todos os amigos que acompanharam, em maior ou menor medida, a produção desta tese, em especial a etapa da escrita que, todos sabemos, é a mais difícil (porque solitária). Agradeço aos amigos do Rio de Janeiro e de fora dele, que souberam (ou não) entender minha monotonia e os meus infundáveis papos sobre a Bahia e suas questões. Agradeço particularmente à Lorena, Artur e Gustavo, que viram o dia a dia da escrita e que, mais que isso, se envolveram de fato na produção desta tese (se não do texto propriamente dito, dos mapas e dos vídeos que fazem parte do conjunto da obra). Agradeço ao povo de São Pedro da Serra que também acompanhou, entre uma festa e outra, o processo de pesquisa e a produção do texto final. À minha família, minha mãe, meu pai, meus irmãos, que, independente da presença física, estavam (e estão) sempre comigo. E agradeço, por fim, com imenso carinho e amor, à Natália, minha companheira de todos os dias, de todas as horas. Agradeço pela paciência e pela compreensão nos tempos de dúvidas e de incertezas. Agradeço, mais que tudo, por me ensinar que nada nessa vida se faz sozinho. Como diz o ditado que um dia aprendemos: “Se quer ir rápido, vá sozinho. Se quer ir longe, vá em grupo”.

RESUMO

PORTO, José Renato Sant'Anna. **Poder e Território no Baixo Sul da Bahia: os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento**. 2016. 305 p. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

Esta tese teve como propósito estudar os diferentes arranjos políticos de desenvolvimento que se inserem no Baixo Sul, uma região litorânea no estado da Bahia que hoje é objeto de um intenso interesse turístico, mas que já foi fronteira de expansão da cultura do cacau no século passado. Ao mesmo tempo, é também caracterizada pela presença histórica de comunidades tradicionais, que ao longo das últimas duas décadas promoveram estratégias de organização social e política na região, diante da ruptura gerada justamente pela crise do latifúndio do cacau, que tanto permitiu esse conjunto de insurgências populares, quanto configurou o anúncio de novas narrativas para o desenvolvimento da região. É precisamente sobre a história e a atualidade desses arranjos políticos de desenvolvimento que esta Tese se dedicou. Assim, o primeiro capítulo tem como objeto a política pública de desenvolvimento territorial e toda gama de articulações que orbitam ao redor da temática da agricultura familiar no Baixo Sul. Já o segundo capítulo se dedica ao projeto político que é posto em prática a partir da recente expansão do turismo nesta região, e, por fim, o terceiro capítulo tem como foco a atuação e os projetos de responsabilidade social empresarial desenvolvidos pela Fundação Odebrecht no Baixo Sul. Partindo de um referencial teórico que procura evidenciar as relações e os exercícios do poder, particularmente sob a perspectiva foucaultiana, foram organizados três dimensões de pesquisa para estudar os arranjos políticos, relacionadas (i) à análise dos programas e políticas públicas que sustentam esses arranjos; (ii) as implicações e efeitos que as intervenções acarretam sobre o território; e (iii) os discursos e imagens mobilizadas na construção das narrativas de desenvolvimento que são enunciadas.

Palavras chave: poder, desenvolvimento, políticas públicas

ABSTRACT

PORTO, José Renato Sant'Anna. **Power and Territory in the Baixo Sul: discourses and political arrangements of development.** 2016. 305p. Thesis (PhD in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

This thesis has as purpose to overall study the various development political arranges existing in the *Baixo Sul* (Lower South), a coastal region in the state of Bahia being considered today an alluring spot for intensive touristic interests that, however, was a frontier in the cacao agriculture expansion in the past century. At the same time, the area is characterized by the historical presence of traditional communities, that along the last twenty years promoted social and political structuring strategies, specially due to the cacao plantation system crisis, that permitted both such array of popular insurgencies and configured the announcement of the new development narratives for the whole region. It is precisely about the history and current structure of regional political arrangements of development that this thesis broach. Thus, the first chapter has as its objective the public policy of territorial development and the vast plethora of articulations that orbit around the familiar agriculture in the *Baixo Sul*. In the other hand explains the overall political project that is conducted in face of the recent observed tourism expansion in the region, and, at last; the third chapter has as its focus the performance and corporate social responsibility projects led by the *Fundação Odebrecht* at the *Baixo Sul*. Based on a theoretical framework that seeks to highlight the relations and the exercises of power, particularly under an *foucaultian* perspective, three dimensions of research were organized in order to study the political arrangements in relation to: (i) the analysis of programs and public policies that support such arrangements; (ii) the implications and effects that involve interventions on the territory; and (iii) the discourses and images mobilized in the construction of narratives that are enunciated.

Keywords: power, development, public policy

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MAPA OFICIAL DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE BAIXO SUL	46
FIGURA 2 - O CACAU, A PRODUÇÃO DIVERSIFICADA E A PESCA ARTESANAL. ...	48
FIGURA 3 - VISTA PARA O MUNICÍPIO DE CAMAMU E O CONVENTO DE SANTO ANTÔNIO, NO MUNICÍPIO DE CAIRU.	49
FIGURA 4- O TERRITÓRIO BAIXO SUL DA BAHIA	51
FIGURA 5 - FOTO AÉREA DA FORTALEZA DE MORRO DE SÃO PAULO, MUNICÍPIO DE CAIRU.	52
FIGURA 6 - ILUSTRAÇÃO DE UMA CASA DE FARINHA NO SÉCULO XIX E UMA FOTO ATUAL, NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE LAGOA SANTA, EM ITUBERÁ.	56
FIGURA 7 - ÁREA DE INFLUÊNCIA DA CULTURA DO CACAU E AVANÇO DA ATIVIDADE NO BAIXO SUL DA BAHIA.....	58
FIGURA 8 - EVOLUÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA E DAS CERTIFICAÇÕES QUILOMBOLAS NO BAIXO SUL	65
FIGURA 9 - DISTRIBUIÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO ESTADO DA BAHIA, POR MUNICÍPIO.....	67
FIGURA 10 - DISTRIBUIÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS CERTIFICADAS PELA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES NO BAIXO SUL, POR MUNICÍPIO.	69
FIGURA 11 - O TURISMO NAS PRAIAS DO BAIXO SUL.	73
FIGURA 12 - DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA PRIMEIRA FASE DO PRODETUR, POR MUNICÍPIO NA BAHIA.	74
FIGURA 13 - DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA PRIMEIRA FASE DO PRODETUR, POR MUNICÍPIO NA BAHIA.	75
FIGURA 14 - MAPA TURÍSTICO DE MORRO DE SÃO PAULO E PROPAGANDA DA COSTA DO DENDÊ	76
FIGURA 15 - NÚMERO DE OCUPAÇÕES NO BRASIL, ENTRE 1988 E 2014.....	97
FIGURA 16 - OS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA.	118
FIGURA 17 - ASSENTAMENTOS NO BAIXO SUL, ORGANIZADOS PELO MST (EM VERMELHO) E PELOS SINDICATOS (EM VERDE).....	122
FIGURA 18 - ASSENTAMENTO DANDARA DOS PALMARES E COMERCIALIZAÇÃO AGROECOLÓGICA NA FEIRA DE CAMAMU	131
FIGURA 19 - AGROINDÚSTRIA DE GUARANÁ NO MUNICÍPIO DE NILO PEÇANHA, À BEIRA DA BA 001.....	134
FIGURA 20 - MAPA RODOVIÁRIO DO BAIXO SUL E LITORAL SUL.	151
FIGURA 21 - ESPACIALIZAÇÃO DOS GRANDES EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS NO LITORAL NORDESTINO.	166
FIGURA 22 - BAIRROS PERIFÉRICOS A MORRO DE SÃO PAULO, À ESQUERDA E ITACARÉ, À DIREITA.....	174

FIGURA 23 - MAPA DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) NA REGIÃO DO BAIXO SUL.....	176
FIGURA 24 - SEMINÁRIO IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS NO BAIXO SUL E O SISTEMA DE JUSTIÇA, REALIZADO 03 DE MAIO DE 2015, NO MUNICÍPIO DE VALENÇA.....	185
FIGURA 25 - ROTA PLANEJADA PARA EXPANSÃO DO TURISMO NA ILHA DE TINHARÉ.....	190
FIGURA 26 - FAZENDA DO PONTAL, DO GRUPO EMPRESARIAL PERVILLE, LOCALIZADA NA ILHA DE TINHARÉ.....	192
FIGURA 27 - PRAIA DE TAIPU DE FORA, COM SUAS PISCINAS NATURAIS, NA PENÍNSULA DE MARAÚ.....	193
FIGURA 28 - COMUNIDADE DE BATATEIRAS.....	196
FIGURA 29 - MORADORES DE BATATEIRAS REFORÇAM O SÍMBOLO DE LUTA ATRAVÉS DA BANDEIRA DO MOVIMENTO DOS PESCADORES E PESCADORAS (MPP)	198
FIGURA 30 - IMPACTOS AMBIENTAIS DOS EMPREENDIMENTOS EM BATATEIRAS	202
FIGURA 31 - A COMUNIDADE DE GRACIOSA.....	209
FIGURA 32 - GALPÕES USADOS NO EMPREENDIMENTO CONSTRUÍDO EM GRACIOSA.....	210
FIGURA 33 - PRAIA DE GARAPUÁ, NA ILHA DE TINHARÉ, MUNICÍPIO DE CAIRU.	216
FIGURA 34 - REUNIÕES DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA NA COMUNIDADE DE GRACIOSA.....	218
FIGURA 35 - INSPEÇÃO JUDICIAL E MANIFESTAÇÃO DOS MORADORES DE GRACIOSA.....	221
FIGURA 36 - MAPA DA APA DO PRATIGI.	257
FIGURA 37 - ESTÁTUA DE JOAQUIM EPAMINONDAS.	259
FIGURA 38 - FAZENDAS REUNIDAS VALE DO JULIANA.....	265
FIGURA 39 - PROPOSTA DA ALIANÇA COOPERATIVA ESTRATÉGICA	270
FIGURA 40 - ESTRUTURA PEDAGÓGICA, ALOJAMENTOS E CENTRO DE INFORMÁTICA, COM DESTAQUE PARA AS PARCERIAS ENTRE A FUNDAÇÃO E EMPRESAS DO RAMO DE INFORMÁTICA.....	272
FIGURA 41 - A AGROINDÚSTRIA DA COOPALM E O PRINCIPAL PRODUTO DA COOPERATIVA.....	274
FIGURA 42 - ASSENTAMENTOS, QUILOMBOLAS, EMPRESAS E MONOCULTURAS NA APA DO PRATIGI.	283
FIGURA 43 - INSTALAÇÕES DA ESCOLA DO CAMPO LUANA DE CARVALHO, NO ASSENTAMENTO JOSINEI HYPOLITO, EM ITUBERÁ – BA.....	285

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO BAIXO SUL DA BAHIA	64
TABELA 2 - COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BAIXO SUL DA BAHIA, COM CERTIFICAÇÃO PELA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES.	64
TABELA 3 - COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BAIXO SUL DA BAHIA, COM CERTIFICAÇÃO PELA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES.	70
TABELA 4 - TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS VOLTADAS PARA REFORMA AGRÁRIA, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL.	94
TABELA 5 - EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA.....	96
TABELA 6 - ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO BAIXO SUL, POR MUNICÍPIO E VINCULAÇÃO.	120
TABELA 7 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO BAIXO SUL.....	145
TABELA 8 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CAIRU.	146
TABELA 9 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CAMAMU.	146
TABELA 10 - DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS POR ESTADO NO PRODETUR-NE I ATÉ 2006.	170
TABELA 11 - CONTINUIDADES E DIFERENÇAS NAS FASES DO PRODETUR.	181
TABELA 12 - OBRAS DO PRODETUR NA BAHIA.	214
TABELA 13 - NÚMEROS DOS ASSENTAMENTOS DO MST NO BAIXO SUL	278

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AACAF – Agência de Assessoria e Comercialização da Agricultura Familiar do Baixo Sul

AATR – Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais

ACM – Antônio Carlos Magalhães

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADSCAF – Agência de Desenvolvimento Sustentável e Comercialização da Agricultura Familiar

AJD – Associação de Juízes pela Democracia

AMUBS – Associação de Municípios do Baixo Sul

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia

APA – Área de Proteção Ambiental

ASA – Articulação do Semiárido

BAHIATURSA – Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDA – Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário do Estado da Bahia

CEDETER – Conselho Estadual de Territórios

CET – Coordenadoria Estadual de Territórios

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina

CEPLAC – Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira

CFR – Casa Familiar Rural

CFR-I – Casa Familiar Rural de Igrapiúna

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNO – Construtora Norberto Odebrecht

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COOAIBASUL - Cooperativa dos Agricultores de Ituberá e Baixo Sul

COOPATAN – Cooperativa de Produtores Rurais de Tancredo Neves

COOPALM – Cooperativa dos Produtores de Palmito do Baixo Sul da Bahia
COOPECON – Cooperativa dos Aquicultores de Águas Continentais
COOPGEAF - Cooperativa Gestora dos Empreendimentos da Agricultura Familiar do Baixo Sul
COOPRAP – Cooperativa de Produtores e Produtoras Rurais da APA do Pratigi
CPP – Conselho Pastoral da Pesca
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DAP – Declaração de Acesso ao PRONAF
EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EJA – Ensino de Jovens e Adultos
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FCP - Fundação Cultural Palmares
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FRVJ – Fazendas Reunidas Vale do Juliana
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IDC – Instituto de Desenvolvimento e Cidadania
IDES – Instituto de Desenvolvimento Sustentável
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INIC - Instituto Nacional de Imigração e Colonização
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MPP – Movimento de Pescadores e Pescadoras
MSTB – Movimento Sem Teto da Bahia
MTUR – Ministério do Turismo
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCT – Organização de Conservação de Terras
ONG – Organização Não Governamental
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PA – Projeto de Assentamento
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAAF – Programa de Assessoria a Agricultura Familiar
PAR – Projeto de Assentamento Rápido
PDCIS – Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado e Sustentável
PFL – Partido da Frente Liberal
PMB – Plantações Michelin da Bahia
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PNRT – Programa de Regionalização do Turismo
POVB – Programa Ouro Verde Bahia
PRODETUR – Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo
PROINF - Programa Nacional de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT – Partido dos Trabalhadores
PTC – Programa Territórios da Cidadania
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RPPN – Reserva Privada de Preservação Natural
RSC – Responsabilidade Social Corporativa
RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SAICI - Sociedade Anônima Ituberá Comércio e Indústria
SASOP – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SEPROMI – Secretaria de Promoção da Igualdade Racial
SETUR – Secretaria de Turismo do Estado da Bahia
SPU – Secretaria do Patrimônio da União
STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TBC – Turismo de Base Comunitária
TEO – Tecnologia Empresarial Odebrecht

UC – Unidade de Conservação

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

CONVENÇÕES

Os trechos em itálico remetem a falas dos interlocutores da pesquisa ou termos em idioma estrangeiro. As aspas duplas indicam noções e conceitos criados por autores consultados e pelos interlocutores da pesquisa, bem como para destacar algum termo. As expressões em negrito são usadas para dar realce, pelo autor dessa tese, para alguma sentença

SUMÁRIO

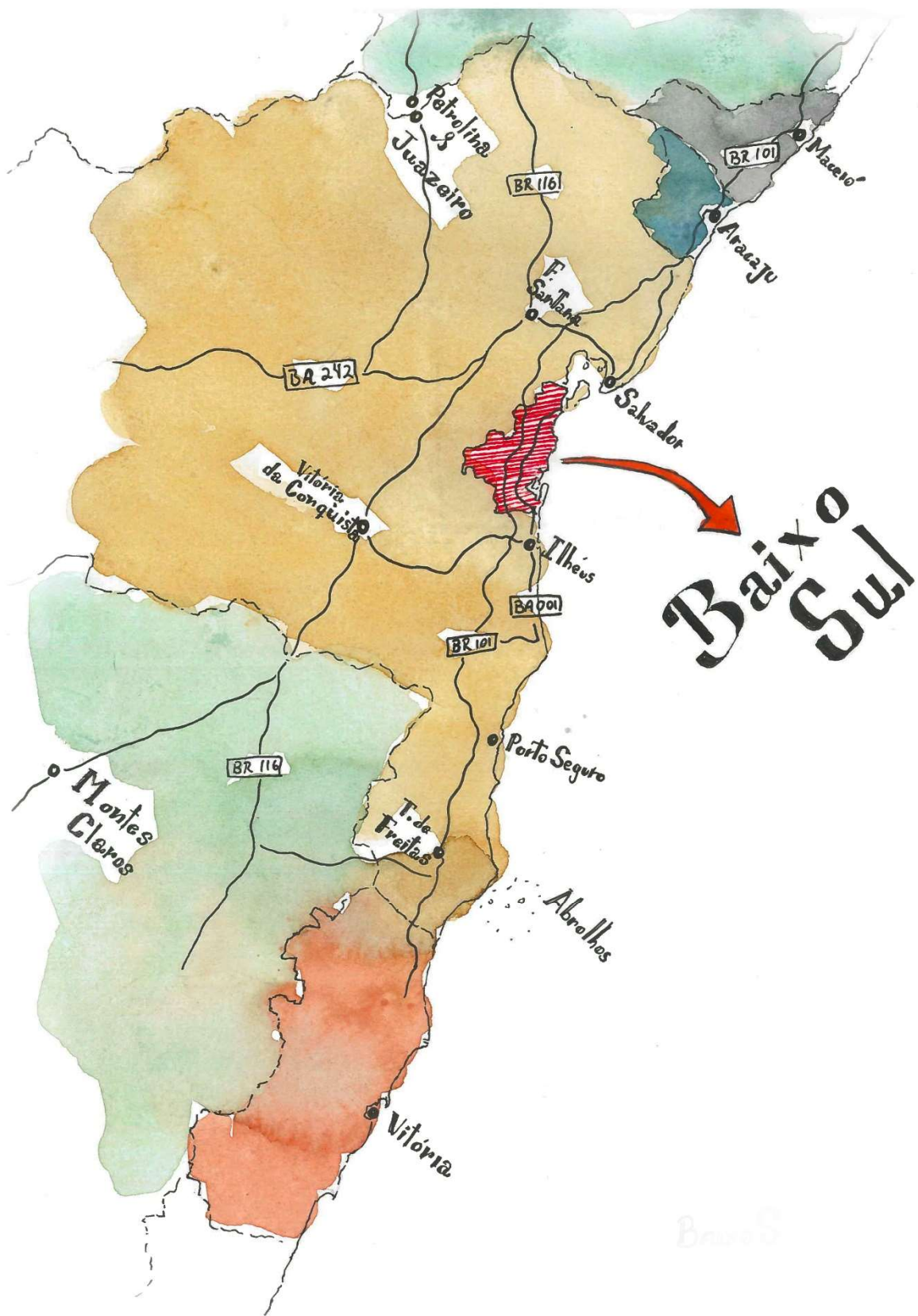
INTRODUÇÃO	25
O Baixo Sul da Bahia: história, geografia e formação social.....	45
CAPÍTULO I - O ARRANJO POLÍTICO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: AGRICULTURA FAMILIAR, CONTROLE SOCIAL E NEUTRALIZAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA.....	78
Introdução.....	78
1.1. Agricultura familiar e a questão agrária: conexões e desconexões no discurso do desenvolvimento territorial.....	82
1.1.1. Desenvolvimento territorial: temas, conceitos e origens.....	83
1.1.2. A ideia de agricultura familiar no Brasil e os precedentes do desenvolvimento territorial.	86
1.1.3. Da reforma agrária ao desenvolvimento territorial: conexões e desconexões.....	93
1.2. Os instrumentos, o Colegiado e a participação: a política pública de desenvolvimento territorial.	100
1.2.1. Os componentes conceituais e os instrumentos do desenvolvimento territorial .	102
1.2.2. A participação, o sistema conciliar e os atores sociais	108
1.2.3. Controle social: quem controla quem?	110
1.3. Os efeitos e o discurso do desenvolvimento territorial no Baixo Sul	114
1.3.1. Trajetória, atores e contextos: a chegada da política de desenvolvimento territorial	114
1.3.2. O articulador territorial, a política em funcionamento e o advento da participação.....	127
1.3.3. Novos temas: Agroecologia, Segurança Alimentar, Comercialização.	128
1.3.4. Projetos de infraestrutura, o problema da gestão e a burocratização.....	132
1.3.5. Territórios sem Terra? A questão agrária nos tempos do desenvolvimento territorial.	137
CAPÍTULO II - A EXPANSÃO DO TURISMO, O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO E AS FACETAS CONTEMPORÂNEAS DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BAIXO SUL	150
Introdução.....	150
2.1. Uma nova vocação para o litoral nordestino? O contexto histórico e político, as políticas públicas de turismo e suas consequências.....	156
2.1.1. Uma breve incursão pela história: o turismo, a ditadura militar e a produção de uma nova imagem para o Brasil.	159

2.1.2.	Os anos 1990 e a consolidação do turismo como política pública no contexto do neoliberalismo	162
2.1.3.	Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR), seus objetivos e efeitos	169
2.1.4.	A institucionalização burocrática e a segunda fase do PRODETUR	174
2.2.	Uma nova fronteira turística: o caso do Baixo Sul.....	182
2.2.1.	O caso da comunidade de Batateiras (Cairu – BA)	188
2.2.1.1.	Breve histórico: Batateiras no contexto do Baixo Sul	191
2.2.1.2.	A comunidade, suas características e os primeiros episódios do conflito.....	195
2.2.1.3.	Ação articulada: o turismo, o poder local e a especulação imobiliária.....	201
2.2.2.	O conflito na comunidade de Graciosa (Taperoá – BA).....	205
2.2.2.1.	A comunidade, os empreendimentos e o conflito.	206
2.2.2.2.	Da aquicultura para o turismo: intensificação do conflito	213

CAPÍTULO 3 – FUNDAÇÃO NORBERTO ODEBRECHT: DA APROPRIAÇÃO DE TERRAS À SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL NO BAIXO SUL DA BAHIA.. 227

Introdução.....	227	
3.1.	A ideia de empresa e a responsabilidade social corporativa no paradigma do desenvolvimento sustentável.	232
3.1.1.	Das práticas filantrópicas às políticas contemporâneas de responsabilidade social.....	232
3.1.2.	Desenvolvimento e sustentabilidade: um novo discurso na retórica das empresas.....	235
3.1.3.	Empresa, neoliberalismo e um novo dispositivo de controle da sociedade.....	237
3.2.	A Corporação, a Tecnologia e a Fundação: política e trajetória do grupo Odebrecht.....	242
3.2.1.	Histórico e contexto da responsabilidade empresarial no grupo Odebrecht.....	242
3.2.2.	Filosofia, religião e administração gerencial: as origens da Tecnologia Empresarial Odebrecht. 246	
3.2.3.	A trajetória institucional da Fundação Odebrecht	249
3.2.4.	Antes do desenvolvimento sustentável: posseiros, desmatamento e grilagem de terras. 254	
3.2.5.	O Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado e Sustentável do Baixo Sul da Bahia (PDCIS): do controle da terra ao governo da população	267
3.2.6.	Um arranjo de controle: a escola, a cooperativa e o agricultor-empresa.....	270
3.2.7.	MST: luta pela terra, agroecologia e educação do campo	277
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	290

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	298
---	------------



INTRODUÇÃO

A montagem de uma tese e a organização metodológica dos dados produzidos no trabalho de campo nunca consiste em tarefa simples. Idas e vindas, indecisões, revisões e reformulações são episódios mais que corriqueiros em investigações comprometidas em registrar e interpretar as situações vivenciadas ao longo de toda trajetória da pesquisa. Como disse certa vez o professor Jorge Romano, em uma das estimulantes mensagens de suas aulas no CPDA, jamais devemos pensar em “recortar” nosso objeto de estudo. O recorte, a segmentação e a separação são justamente os procedimentos que tolhem a riqueza e a criatividade nas reflexões.

Um objeto deve ser pensado a partir de suas várias conexões, das pontes que fazem com que uma proposta de pesquisa possa suscitar interesses e reflexões que não se restringem apenas a sua temática específica. Como dizia o professor Jorge, um objeto, mais que um recorte, deve ter um foco, de modo a permitir nitidez e compreensão. Essa orientação lembra também algumas indicações de Foucault (2008), quando diz que “nenhum método deve ser, em si, uma meta” e que não devemos definir muito cedo a delimitação de nosso campo de estudo e observação, dado que as questões mais interessantes aparecem, justamente, na identificação das relações que vão, aos poucos, se apresentando ao pesquisador.

No caso desta minha Tese não foi diferente. Se, inicialmente, meu objeto tinha como foco uma observação da política pública de desenvolvimento territorial e de grupos sociais identificados como pertencentes à chamada agricultura familiar, os planos foram mudando logo após o primeiro período de trabalho de campo e fui impelido a modificar a forma como pretendia organizar minha Tese. Durante o primeiro mês que fiquei no Baixo Sul da Bahia, conheci em detalhes dois outros processos que marcavam, de maneira determinante, as dinâmicas de desenvolvimento nos espaços rurais da região: o turismo e as ações da Fundação Odebrecht.

Embora tivesse elegido a política pública de desenvolvimento territorial como uma questão importante, nas pesquisas que realizei ao longo do período de doutoramento eu já vinha procurando olhar para o território na perspectiva das relações de poder (PORTO, 2013; 2016). Interessava-me estudar, por exemplo, o que Claude Raffestin (1993) chamou de **atores sintagmáticos**, que realizam uma espécie de **programa** sobre o espaço, configurando o território¹ a partir dessa ação política. No caso da presente pesquisa, percebi já no primeiro período de trabalho de campo que para além do território da agricultura familiar que vinha

¹ “É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer nível”. (RAFFESTIN, 1993: 143)

sendo pensado e organizado a partir da política de desenvolvimento territorial e das organizações da agricultura familiar, o turismo e as ações de responsabilidade social da Fundação Odebrecht também configuravam **programas** para o Baixo Sul. Diante deste cenário, assumi então o desafio de conduzir a pesquisa levando em consideração esses três processos de natureza bastante diferentes, mas que tinham em comum o fato de organizarem propostas para o “desenvolvimento” do Baixo Sul.

Motivado pelo desafio de fazer uma análise do território que mantivesse em evidência as relações de poder, retomei algumas leituras da obra de Foucault no intuito de procurar respaldo e inspiração nas formas como o autor construiu seus percursos de investigação diante dos objetos que estudou. Foucault é por vezes tachado de maneira imprudente como o pensador da micropolítica. Mas, como bem apontou Haesbaert (2008), esse julgamento desconsidera em grande medida as dimensões e escalas variadas através das quais o autor estudou o poder.

De uma maneira geral, independentemente do tipo de objeto que analisou, poderíamos dizer que o interesse de Foucault esteve quase sempre voltado para a questão do poder em suas distintas formas de expressão. Para o autor, mais que uma metodologia específica, seria necessário um ponto de vista, um lugar de onde fosse possível observar o poder em funcionamento. Isso inclui a análise do micropoder contextualizado, localizado, mas requer também uma trajetória analítica em direção ao exterior, de modo a observar questões mais abrangentes e relações que operam a longa distância. Dialogando com essas preocupações, passei então a interpelar sistematicamente os três “programas de desenvolvimento” analisados a partir deste referencial analítico².

No que diz respeito à política pública de desenvolvimento territorial, passei a observá-la levando em consideração sua estreita relação com iniciativas voltadas à promoção, inclusão e fortalecimento da agricultura familiar, que no Brasil se materializaram em um conjunto de políticas públicas implantadas no país ao longo das duas últimas décadas. Assim, no Capítulo I

² É preciso aqui fazer uma ressalva. Ao longo de minha trajetória acadêmica, me aproximei do pensamento teórico (e metodológico) de Foucault, basicamente através da leitura dos cursos que o autor proferiu no Collège de France entre 1975 e 1979, e que mais tarde foram editados nos livros “Em Defesa da Sociedade”, “Segurança, Território e População” e “O Nascimento da Biopolítica”. Ao contrário do que ocorre em seus trabalhos monográficos (talvez mais conhecidos e difundidos que os cursos), nesses livros Foucault apresenta de forma mais explícita a trajetória teórica de seu pensamento, debatendo, também, de forma rica e didática uma série de questões de natureza metodológica. O foco do autor nesses três cursos específicos é o debate acerca da emergência das formas contemporâneas de expressão do poder, em um esforço analítico no qual vai se desenhando gradativamente a ideia de biopoder. Agradeço especialmente ao professor Antonio Carlos de Souza Lima (PPGAS/UFRJ), com quem tive a oportunidade de cursar uma disciplina no Museu Nacional, onde iniciei todo o trabalho de organização teórica e metodológica desta Tese, tendo como uma de minhas referências fundamentais o pensamento de Michel Foucault.

busquei resgatar os discursos que possibilitaram, no ano de 2003, o surgimento do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), conduzido pela então recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

Paralelamente, procurei também acompanhar alguns dos desdobramentos importantes desse processo de formulação e implantação de políticas públicas, considerando, por exemplo, a criação, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob coordenação da Casa Civil do governo federal, atrelando as ações de desenvolvimento territorial à ideia mais ampla de enfrentamento da pobreza, que se encontrava em destaque nesse período no âmbito do governo federal. Mas, para além de observar a política de desenvolvimento territorial a partir desse movimento em “direção ao exterior”, me concentrei também no contexto específico do Baixo Sul, observando as formas como foi estruturado neste ambiente empírico o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Sul e como os diversos atores compreendiam os limites e as possibilidades de ação dentro deste espaço de governança. Dentre as questões e elementos que descrevi e analisei, merece destaque o abrupto deslocamento na agenda política dos atores da agricultura familiar, que interrompem as ações relacionadas à reforma agrária (e aos conflitos agrários, em mais amplo sentido) e passam a se orientar majoritariamente através dos espaços oportunizados pelas políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

Mantendo esse procedimento metodológico que toma como ponto de observação o Baixo Sul, mas que antes de adentrar ao contexto empírico organiza reflexões sobre as conexões discursivas mais abrangentes que incidiram no processo de formulação dos “programas de desenvolvimento”, analisei também o processo de expansão do turismo e os projetos desenvolvidos pela Fundação Odebrecht. No Capítulo II, compreendi o turismo como uma iniciativa que também se desenvolve ancorada em políticas públicas, como, por exemplo, o Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), que tem como principal objetivo a promoção desta atividade na região litorânea do nordeste brasileiro. O PRODETUR consiste em um programa que articula diferentes instrumentos, como o financiamento de infraestrutura urbanística e de investimentos logísticos e as estratégias de *marketing* que buscam ressaltar uma suposta vocação para o turismo da região onde esta política pública se insere.

Ao longo do segundo capítulo, apresentei algumas análises e descrições acerca da estrutura institucional em que o PRODETUR está organizado, procurando também evidenciar os componentes semânticos e discursivos que revestem a ideia de desenvolvimento proposta pelo

turismo. Por fim, procurei retratar o caso específico da expansão do turismo no Baixo Sul, sinalizando os diversos níveis de conflito que emergem a partir da construção dos empreendimentos de logística e infraestrutura, particularmente na relação destes com populações tradicionais de quilombolas e pescadores.

O Capítulo III apresenta, por sua vez, as iniciativas desenvolvidas pela Fundação Odebrecht e que tem, como epicentro, o Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado e Sustentável do Baixo Sul da Bahia (PDCIS). Estão inseridas, neste programa várias pequenas organizações que implementam as iniciativas de responsabilidade social do Grupo Odebrecht e de empresas parceiras. Neste caso, não se trata de uma política pública *stricto sensu*, mas de uma iniciativa que, embora também se organize com base em recursos públicos, encontra-se relacionada à política de investimento social privado de uma das maiores corporações empresariais do Brasil.

Assim como nos outros dois casos, os projetos desenvolvidos pela Fundação Odebrecht encontram-se direcionados para a população de camponeses, pescadores e posseiros historicamente existente no Baixo Sul, e tem como proposta a “melhoria da qualidade de vida” desses grupos, principalmente através de iniciativas de geração de renda. Na parte final deste terceiro capítulo, após ter realizado uma apresentação geral dos referenciais que sustentam a ideia e a prática da responsabilidade social empresarial contemporânea, analiso também as estratégias de relacionamento que a Fundação Odebrecht vem tentando consolidar junto a essas comunidades, particularmente com assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A implementação desses projetos, por sua vez, desencadeia respostas e resistências por parte dos assentados e das lideranças do Movimento, fenômeno que também procurei descrever.

Julgo necessário, aqui, delimitar com um pouco mais de detalhe os parâmetros através dos quais analisei esses três diferentes processos sociais. Em primeiro lugar, optei por denominá-los, de agora em diante, a partir da categoria **arranjos políticos de desenvolvimento**. Tratam-se, nos três casos, de iniciativas, mais ou menos organizadas, que colocam em prática um planejamento de ações para o Baixo Sul, organizando discursos e iniciativas de intervenção para o desenvolvimento desta região. Conforme veremos, em que pese o fato de que antes já existiam iniciativas de desenvolvimento voltadas para essa região, bem como um denso tecido de atores, instituições e instrumentos de intervenção que buscaram historicamente incidir sobre o território do Baixo Sul, os casos agora analisados desenham propostas (mais ou menos

consistentes) de reconfiguração do território na atualidade e para o futuro próximo, valendo-se de discursos que se ancoram de maneira central na ideia de desenvolvimento.

Os arranjos políticos de desenvolvimento, para além da dimensão institucional que lhes dá sustentação e que permite uma miríade de possibilidades de intervenção sobre a organização do espaço, os ecossistemas e as relações sociais, são também organizados a partir de uma dimensão discursiva, que, em alguma medida, precede e formata as próprias institucionalidades. Essa dimensão discursiva está inscrita numa visão de mundo, num conjunto de crenças, e implica em uma representação sobre o objeto de interesse, no caso o Baixo Sul. Cada um desses arranjos políticos constrói uma imagem particular sobre o território³, conformada a partir de elementos que exaltam questões específicas, bem como apontam para limitações e supostas demandas da população local.

Assim, para o presente trabalho, um arranjo político de desenvolvimento seria constituído através da organização de um discurso, uma visão, uma “verdade” sobre o Baixo Sul. Esse discurso, por meio de uma série de componentes semânticos que vão sendo articulados estratégica ou aleatoriamente, justifica e autoriza um “programa de ação” sobre o espaço⁴, que, no presente caso, se concretiza e se expressa não só, mas também por meio de políticas públicas e de todo *background* institucional e político que elas acionam.

É importante também salientar que embora o termo “arranjo” possa transmitir uma conotação de que estaríamos tratando de um objeto coeso, bem delimitado e organizado, na realidade esses devem ser entendidos a partir de uma perspectiva processual (e contingencial), na medida em que estão em constante configuração. Ou seja, não caberia concebê-los como algo previamente definido e que seria posto em prática a partir de um determinado centro de cálculo e elaboração. Como veremos ao longo dos capítulos, embora os discursos enunciem propostas razoavelmente coerentes e bem definidas, a prática e o exercício da intervenção ocorrem quase sempre de forma difusa⁵, abrindo inclusive espaço para apropriações (e resistências) diversas no processo

³ Que, vistas sob o prisma da geografia política, poderiam ser classificadas como territorialidades, no sentido que pensaram Sack (1986) e Raffestin (1993).

⁴ Reitero aqui que, embora esteja me referenciando nos conceitos geográficos com base no pensamento de Raffestin (1993), tenho plena clareza que o “espaço” do qual estou tratando não se configura, em nenhuma medida, como um “vazio”. Muito pelo contrário, a historicidade do “espaço” que estou tratando é componente fundamental no referencial analítico construído para a observação dos efeitos gerados pelos arranjos políticos de desenvolvimento.

⁵ Como bem salientou Tania Murray Li (2007), há que se considerar no estudo de programas de desenvolvimento a dimensão da “bagunça”, ou seja, as diversas inconsistências e imprecisões que muitas vezes são inerentes as formas como os projetos e ações estão desenhadas, e que, apesar dos discursos aparentemente consistentes, apontam para as fragilidades e equívocos dos alardeados processos de planejamento e de “engenharia social”.

de implementação disso que estamos chamando arranjos políticos de desenvolvimento.

A categoria arranjo de desenvolvimento tem também uma referência fundamental no conceito de dispositivo estabelecido por Foucault. Segundo o autor, dispositivos de poder seriam formados por “um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. (...) O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos” (FOUCAULT, 2000, p. 244).

Nesse sentido, sem a pretensão de analisar integralmente cada um dos arranjos (ou dispositivos), abarcando suas múltiplas dimensões, optei por centrar esforços nos discursos e nas institucionalidades (principalmente das políticas públicas), embora em alguns momentos tenha dialogado também com os “enunciados científicos” (no Capítulo I, com o debate acadêmico sobre desenvolvimento rural e agricultura familiar), com “decisões regulamentares, leis e medidas administrativas” (no Capítulo II, com a articulação política e com a judicialização dos conflitos frente a expansão do turismo) e com “proposições filosóficas, morais e filantrópicas” (no Capítulo III, na descrição do paradigma da responsabilidade social empresarial cunhado pela Fundação Odebrecht).

Não há, portanto, um padrão homogêneo na composição de cada um desses arranjos, sendo que as configurações variam razoavelmente nos diferentes casos analisados. Por exemplo, no arranjo que se estrutura em torno do turismo, temos uma configuração em que a presença dos representantes do poder local é decisiva. De outro lado, no caso da Fundação Odebrecht, as práticas e as institucionalidades construídas em torno do conceito de responsabilidade social empresarial, representam pontos centrais de sustentação do arranjo. Quero dizer com isso que há uma variação nos componentes e na configuração de cada um dos arranjos estudados, embora todos culminem na construção de narrativas para o desenvolvimento do Baixo Sul.

De qualquer forma, optei por organizar algumas dimensões de análise que serviram como fio condutor da pesquisa: (i) as políticas públicas que sustentam institucionalmente esses arranjos, (ii) as noções sobre desenvolvimento que são mobilizadas nos discursos enunciados, e (iii) as implicações e os efeitos que as intervenções acarretam sobre o território. Em primeiro lugar, nos três casos as **políticas públicas** estão presentes e assumem centralidade na promoção e organização desses arranjos políticos de desenvolvimento. Poderíamos entender que políticas públicas representam, em si, instrumentos importantes onde os arranjos políticos “decantam” e passam a se organizar a partir de uma relação complexa entre textos e instrumentos de

intervenção sediados no âmbito do Estado e que, em maior ou menor medida, sofrem influência de atores e instituições que estão fora do Estado.

A abordagem que imprimo nesta Tese no estudo das políticas públicas evita considerá-las como algo descolado da realidade contextual e relacional em que estão inseridas⁶. Políticas públicas estão intrinsecamente associadas a dimensões multi-escalares que variam desde aquelas conexões mais amplas até o jogo político local, onde atores e indivíduos se apropriam dos programas para fazer valer seus interesses particulares. As políticas públicas vão além (e muito além) dos textos e das institucionalidades formais que as instituem, sendo, portanto necessário compreendê-las neste emaranhado complexo que se forma entre o que é enunciado e o que ocorre no processo pragmático de apropriação pelos atores envolvidos na “ponta”, na execução dos programas. As políticas públicas estabelecem enquadramentos sociais, culturais e políticos e configuram determinados padrões de (inter)ação com o Estado e entre os próprios atores da sociedade.

Ao longo dos anos em que me dediquei à construção desta pesquisa, tomei conhecimento e me aproximei de vários trabalhos acadêmicos que partem do referencial foucaultiano para a reflexão sobre políticas públicas, com destaque para a *Anthropology of Public Policy – APP* (SHORE & WRIGHT, 1997; SHORE, WRIGHT & PERÒ, 2011; WEDEL, et al. 2005). Essa perspectiva analítica parte da ideia de que no mundo contemporâneo as políticas públicas teriam assumido um *status* de centralidade, figurando como elementos capazes de organizar dinâmicas sociais e culturais.

Como sugere a ideia de *policy worlds*, utilizada por Shore, Wright e Però (2011), as políticas públicas teriam como efeito a construção de “mundos”, dotados de domínios de sentido, de linguagens, de práticas padronizadas e de limites de ação que se manifestam social e culturalmente, dispondo uma nova ordem entre os grupos e indivíduos que com elas interagem. Assim, caberia aos pesquisadores descrever⁷ os contextos específicos e os efeitos

⁶ O trabalho de Raul Lejano (2006), no qual também em parte me inspiro, dedica-se a compreender as políticas públicas a partir da relação complexa existente entre os textos, os instrumentos e os contextos de implementação. Para o autor, se quisermos compreender como as políticas públicas “funcionam”, como elas obtêm ou não sucesso, é necessário que nos dediquemos à observação e à descrição das experiências dos atores, levando em consideração o contexto social, cultural e político a partir de onde eles interagem com as políticas públicas. Assim, a noção de *experiência* consiste em uma categoria importante, no sentido de retratar o processo vivido e as formas como os atores interagem com a política pública e com os resultados alcançados no processo de implementação.

⁷ Especialmente a partir de uma perspectiva etnográfica heterodoxa, que tem como referências, por exemplo, o trabalho de Laura Nader (1972) e a proposta do *studying up*, que inverte a perspectiva analítica tradicional da antropologia e se volta para o exercício etnográfico nos centros de poder; e, mais recentemente, o trabalho de

desencadeados no processo de construção desses “mundos”, ressaltando inclusive os limites e as fragilidades dos programas e projetos em lidar com a complexidade das relações sociais sobre as quais procuram intervir (LI, 2007; MOSSE, LEWIS, 2006; PERÒ, 2011).

Essa concepção acerca das políticas públicas e de seus efeitos realça uma importante dimensão deste objeto que é o processo de formação discursiva da política pública. Emergem assim, como foco de interesse no processo de investigação, as metáforas, as categorias de classificação e as práticas instituídas nos processos de sustentação simbólica das políticas públicas. E, mais do que elencar os elementos textuais do discurso, cabe ao pesquisador (i) propor uma interpretação capaz de contextualizar tais elementos em suas conexões com as relações de poder e (ii) seguir a relação entre o discurso e a produção de práticas e instrumentos, os quais não podem ser desconsiderados uma vez que é através destes que a política pública alcança materialidade.

Embora em alguma medida também tenha investido em interpretações a partir da ideia de governo e governamentalidade de Foucault (2008; 2010), como fazem os trabalhos vinculados à *APP* e também as reflexões da antropologia do desenvolvimento (conforme veremos a seguir), não construí nesta Tese uma interpretação alinhada rigorosamente a essa discussão teórica. Concentrei-me mais especificamente numa série de recomendações metodológicas elaboradas por Foucault em diferentes situações de seus livros e cursos.

Segundo Dreyfus e Rabinow (2010), para Foucault “o discurso unifica todo o sistema de práticas, e é apenas em termos dessa unidade discursiva que os vários fatores sociais, políticos, econômicos, tecnológicos e pedagógicos se reúnem e funcionam de modo coerente” (87: 2010). Ou seja, seguindo essa orientação, o discurso não se resume ao texto explícito, formalizado nos documentos que instituem as políticas públicas. Nas palavras do próprio Foucault, a análise do discurso, esquivando-se da utopia de encontrar o centro irradiador de onde supostamente ele estaria sendo calculado e enunciado, deve preocupar-se em:

[...] mostrar como se formaram, para responder a que necessidades, como se modificaram e se deslocaram, que força exerceram efetivamente, em que medida foram contornadas. (...) como se formaram, através, apesar, ou com o apoio desses sistemas de coerção; qual foi a norma específica de cada uma e quais foram suas condições de aparição, de crescimento, de variação. (FOUCAULT, 2011: 60)

Marcus (2001) que inspira a organização de etnografias multissituadas e que recomenda o “trânsito entre o plano micro da prática etnográfica e o plano macro de processos mais gerais” (CESARINO, 2014: 20)

Esses procedimentos metodológicos têm também relação direta com o que Foucault denominou “análise genealógica, que reconstitui toda uma rede de alianças, de comunicações, de pontos de apoio” (FOUCAULT, 2008: 157). Nesse sentido, o autor propõe um movimento analítico em direção ao exterior, no sentido de fugir tanto da superficialidade mais textual dos discursos, como também de um institucional-centrismo, que teria como preocupação a parte mais evidente e aparente do funcionamento das instituições.

Assim, para Foucault, este procedimento analítico – no qual me inspiro aqui para observar os arranjos políticos (e institucionais) de desenvolvimento – é realizável a partir de dois movimentos. O primeiro deles seria a ênfase na ideia de que uma instituição pode ser compreendida a partir de algo exterior a ela, algo mais geral ao que a mesma está atrelada em sua própria concepção. Esse algo exterior é compreendido por Foucault como um projeto global que guardaria os propósitos desta instituição. Assim, para levar em conta tal instrução, é necessário que “se passe por trás da instituição a fim de tentar encontrar [...] o que podemos chamar grosso modo de tecnologia de poder⁸” (2009:157).

Já o segundo movimento de passagem ao exterior proposto por Foucault diz respeito à necessidade de flexibilização do objeto de pesquisa. Nas palavras do autor, seria o caso de “recusar-se a querer medir as instituições, as práticas e os saberes com o metro e a norma desse objeto já dado” (158:2009). Ou seja, estabelecer muito definitivamente a estratégia e o alcance da análise pode limitar a compreensão de fenômenos e conexões mais globais que estão relacionadas à construção de uma determinada política pública.

Foi, portanto, com base nas referências elencadas acima que procurei construir a perspectiva de análise para observar e interpretar o papel desempenhado pelas políticas públicas no âmbito dos arranjos políticos de desenvolvimento estudados. Em resumo, e retomando aqui a referência à Antropologia das Políticas Públicas, busquei realizar não apenas o estudo *das* políticas públicas, mas sim, como propuseram Wright e Reinhold (2011), tentei exercitar um estudo *através* das políticas públicas:

Instead, studying through follows a discussion or a conflict as it ranges back and forth and back again between protagonists, and up and down and up again between a range of local and national sites. The aim is to

⁸ O conceito de tecnologia de poder encontra-se relacionado ao conjunto de procedimentos que consagram “verdades” (FOUCAULT, 2010) capazes de normalizar as relações de poder. Operam, portanto, de modo assertivo, de um lado, estabelecendo padrões de funcionamento das relações de poder, e, de outro, obscurecendo e naturalizando o funcionamento objetivo e o exercício das práticas (de dominação, de soberania, de segurança) que, no nosso caso, estariam associadas às instituições e às políticas públicas.

follow a flow of events and their contingent effects, and especially to notice struggles over language, in order to analyze how the meaning of keywords are contested and change, how new semantic clusters form and how a new governing discourse emerges, is made authoritative and become institutionalized. What is studied is a process of political transformation through space and time. (WRIGHT; REINHOLD, 2011: 101).

Ao lado desta perspectiva de análise através das políticas públicas, a questão do **território** aparece neste trabalho como uma segunda dimensão de interesse para a interpretação dos arranjos políticos de desenvolvimento estudados. Primeiramente, pensando ainda nas políticas públicas, assim como enfaticamente propôs Marília Steinberger (2013) no livro “Território, Estado e políticas públicas”, poderíamos afirmar que toda política pública possui uma dimensão territorial, relacionada à base espacial onde procuram intervir. Indo além, é possível também propor que a definição desses limites espaciais de intervenção é sempre acompanhada de uma construção simbólica sobre esse recorte espacial, que ressalta atributos e características específicas, inclusive rebatizando o espaço a partir dessa intencionalidade.

Ou seja, é a partir de noções, conceitos, imagens, bem como através de instrumentos específicos, como, por exemplo, aqueles organizados pelas políticas públicas ou pelas ações de responsabilidade social, que o território passa a ser concebido no âmbito dos projetos políticos de desenvolvimento. Esse processo seria conduzido por aqueles atores com potencial real de elaboração, enunciação e execução de um “programa” para o território. Por exemplo, o projeto de fomento ao turismo classifica como “Costa do Dendê” o seu espaço de intervenção, ressaltando principalmente as paisagens naturais e os pontos de interesse turístico que são objeto das ações em torno das quais se organiza essa atividade. Já a denominação “Baixo Sul” é utilizada tanto pelas políticas de desenvolvimento territorial rural quanto pela Fundação Odebrecht. As ações implementadas pelo Estado no campo do desenvolvimento territorial rural ressaltam a presença massiva, no território, de agricultores familiares e comunidades tradicionais. Já projeto de responsabilidade social da Odebrecht enfatiza as características naturais da Mata Atlântica e a importância das unidades de conservação, acionando particularmente o discurso do desenvolvimento sustentável e da conservação do meio ambiente como forma de delimitar seu espaço de ação⁹.

⁹ Cabe ressaltar, ainda, que a nomenclatura Baixo Sul é, em boa medida, uma “referência nativa”, utilizada de forma mais ou menos consensual pela população dos diferentes municípios que compõem a região. Para conhecer ao certo a origem dessa denominação seria preciso um exercício mais profundo de pesquisa, objetivando resgatar

Adicionalmente, a dimensão territorial incorporada ao objeto de investigação aqui analisado coloca em destaque duas outras dimensões: o tema agrário e o governo da população. Em primeiro lugar, procurei ressaltar as formas como a questão da terra é tratada em cada um dos arranjos políticos de desenvolvimento estudados. Conforme abordado ao longo dos capítulos, o Baixo Sul é historicamente marcado por vários processos de apropriação de terras, que remontam ao período colonial e que se intensificam à medida que novos interesses capitalistas passam a se articular na região. No final da década de 1980, a cultura do cacau, que por décadas teve presença expressiva no Sul da Bahia (na região de Ilhéus e Itabuna) entrou em crise. Isso tencionou e desestruturou o arranjo agrário estabelecido no tempo das grandes fazendas, inclusive no Baixo Sul, o que, como veremos mais adiante, implicou em uma série de lutas sociais por terra (reforma agrária) e território (comunidades quilombolas)¹⁰

Mais ou menos nesse mesmo período, no final da década de 1980 e início dos anos 1990, começa também a crescer bruscamente o interesse de agentes econômicos ligados à atividade turística na região, o que implica em novas pressões por terras e na estruturação de um novo arranjo de controle e gestão territorial. Isso ocorre não apenas no Baixo Sul, como em vários trechos do litoral nordestino, particularmente em áreas próximas às capitais e que oferecem paisagens naturais com potencial de serem exploradas pelo turismo. Essas, portanto, são questões históricas relacionadas à posse e uso da terra, inerentes ao território do Baixo Sul, com as quais os três arranjos políticos tiveram que lidar direta e inevitavelmente.

Em segundo lugar, mantendo o diálogo com Foucault, como referência analítica, e em diálogo também com o trabalho de Haesbaert (2008), busquei dirigir meu olhar para os processos de governo do território, não só no sentido do controle da terra, mas também no que diz respeito ao controle das populações que ali vivem. Neste caso particular, retomo as discussões de Foucault sobre a ideia de governo, concebido como uma forma de poder que implica em um efeito de “condução das condutas” e que seria exercido, no entender do autor, através de um conjunto de estratégias, discursos e instrumentos, que moldam comportamentos e padrões de

na história os processos que deram origem e legitimaram essa classificação. O fato é que, por ser um termo amplamente apropriado pelas instituições do Estado (no âmbito estadual e no federal), foi naturalizado e passou a se afirmar como uma categoria de identificação e agrupamento para os municípios e seus moradores. Em função disso, utilizei nos textos descritivos desta tese a categoria *Baixo Sul*, como forma de designar o espaço de interesse da pesquisa realizada. Nas seções referentes aos arranjos políticos da Fundação Odebrecht e do Desenvolvimento Territorial, procurei fazer considerações específicas a esse respeito, buscando evitar a naturalização desta terminologia.

¹⁰ Para uma leitura histórica e também atual acerca das semelhanças e diferenças entre lutas por terra, voltadas à implantação de uma reforma agrária, e as lutas por território travadas pelos “povos e comunidades tradicionais”, ver o trabalho de Guedes (2013).

relação entre os indivíduos.

A esse respeito, interessou-me ao longo da pesquisa perceber em que medida os arranjos políticos acarretam efeitos sobre a conduta dos grupos com os quais interagem. Nos projetos de desenvolvimento do turismo, por exemplo, há uma expectativa de que as comunidades locais sejam beneficiadas pela expansão dos empreendimentos, no sentido de que a expansão desta atividade traria oportunidades de emprego e de geração de renda. Este é um dos motes centrais que autoriza e justifica a expansão da prestação de serviços turísticos como uma atividade econômica. Ocorre que parte significativa da população local é formada por pescadores e comunidades quilombolas, que desenvolvem historicamente atividades agrícolas, artesanais e extrativistas que são colocadas em risco pela expansão dos equipamentos e estruturas do turismo. Ou seja, se de um lado o arranjo político do turismo almeja “governar”, conduzir e se apropriar da força de trabalho da população local, por outro lado, os próprios efeitos dos projetos implicam em relutâncias e resistências a essa prática de governo. É o que veremos na descrição dos casos de Graciosa e de Batateira, duas comunidades afetadas diretamente pela expansão do turismo no Baixo Sul.

Neste mesmo sentido, o Colegiado Territorial do Baixo Sul, organizado pela política de desenvolvimento territorial, também foi investigado a partir da ideia da condução das condutas. Instituído em 2003, o Colegiado organizou-se como o principal espaço de debate e articulação sobre políticas públicas para agricultura familiar no Baixo Sul. Parte significativa das instituições que compõem o Colegiado teve relação histórica com a luta pela terra no Baixo Sul desde o final da década de 1980, e que resultou na consolidação de dezenas de assentamentos da reforma agrária nos municípios da região. Conforme veremos ao longo do Capítulo I, desde que o Colegiado foi instituído, a luta pela terra através da reforma agrária perdeu força no Baixo Sul e os atores que atuavam nessa frente passaram, quase todos, a se organizar em uma lógica de ação política que privilegia o trabalho com as políticas públicas para agricultura familiar¹¹. Procurei discutir também esse processo à luz da ideia de (re)condução de condutas, problematizando esse processo de reorientação da agenda política de alguns grupos que hoje compõem o campo da agricultura familiar no Baixo Sul.

Em resumo, partindo da ideia mais geral do território como um processo político e como um

¹¹ Obviamente se trata de um fenômeno mais complexo e que não é determinado apenas no contexto do Baixo Sul. Como apresentarei no Capítulo I, a reforma agrária vem sendo progressivamente secundarizada na agenda política para o rural brasileiro.

locus onde se conformam as relações de poder¹², seleciono três dimensões prioritárias para investigá-lo: a) as dinâmicas territoriais e as dimensões semânticas associadas à construção do território nos diferentes arranjos de desenvolvimento; b) a questão agrária e as formas como o problema fundiário é tratado em cada uma das configurações estudadas; e c) o governo da população e como ele é exercido em cada um dos arranjos.

Outra característica particular do que chamei aqui como arranjos políticos de desenvolvimento é que eles conferem uma imagem benevolente àquele que exerce o poder, um *status* de provedor que, por vezes, encobre a dimensão negativa ou opressora do próprio exercício do poder¹³. As estruturas discursivas que organizam os diferentes arranjos analisados, mobilizam (de diferentes maneiras) a ideia de desenvolvimento, o que os mantém envoltos a uma conotação positivada. Como salientado por Radomsky (2013) “A ‘indústria do desenvolvimento’ se fortalece ao sugerir que ela apenas facilita e executa aquilo que nasce no âmago das próprias pessoas (querer se desenvolver)” (2013: 156). Gustavo Lins Ribeiro (2008), também chama atenção para a potência do discurso do desenvolvimento:

Desenvolvimento é um dos discursos mais inclusivos no senso comum e na literatura especializada. Sua importância para a organização de relações sociais, políticas e econômicas fez com que antropólogos o considerassem como ‘uma das ideias básicas da cultura europeia ocidental moderna’, ‘algo como uma religião secular’, inquestionada, já que ‘se opor a ela é uma heresia quase sempre severamente punida’. A amplitude e as múltiplas facetas do desenvolvimento são o que permite suas muitas apropriações e leituras frequentemente divergentes. A plasticidade do discurso sobre desenvolvimento é central para assegurar sua viabilidade continuada; ele está ‘sempre em processo de transformação, de cumprir promessas’. (RIBEIRO, 2008: 117)

Ou seja, o discurso do desenvolvimento, não apenas do ponto de vista da opinião pública em geral, mas também no âmbito acadêmico e nas instituições do Estado, é enunciado através de elementos cognitivos muito consistentes e “sedutores”, que remetem sempre a uma ideia de sociedade em movimento, que estaria rumando para um futuro melhor, isento dos problemas do passado e do presente. Como ressalta Tania Murray Li, ao analisar esta característica

¹² Como afirma Steinberger, “desde o final do Império Romano, quando o termo *territorium* significa subordinar uma cidade e seu entorno, o sentido de território sempre esteve relacionado ao poder” (2013: 65).

¹³ Para Foucault, o poder, ou melhor, o trabalho de investigação do fenômeno “poder” deve se concentrar na análise do seu exercício, de sua operação, nas mais variadas dimensões, temáticas e lugares de realização. O poder, nesse sentido, é relacional e só ganha forma(s) em ação.

específica dos programas de desenvolvimento:

Their intentions are benevolent, even utopian. They desire to make the world better than it is. Their methods are subtle. If they resort to violence, it is in the name of a higher good – the population at large, the survival of species, the stimulation of growth. Often, their schemes operate at a distance. They structure a field of possible actions. [...] Many schemes appear not as an external imposition, but as the natural expression of the everyday interactions of individuals and groups. [...] Whatever the response, the claim to expertise in optimizing the lives of others is a claim to power, one the merits careful scrutiny. (LI, 2007: 5)

Assim, a terceira dimensão de análise que organizei na descrição dos arranjos políticos tem como proposta justamente interpelar as formas de mobilização da categoria **desenvolvimento**, procurando destrinchar tanto as referências e conceitos que sustentam os discursos, como também compreender as estratégias de ação dos atores e instituições que se apropriam desta categoria. O tratamento dedicado a esta temática ao longo dos capítulos tem também como ponto de apoio os trabalhos pioneiros de James Ferguson (1990) e Arturo Escobar (1995), referências importantes no que hoje chamamos de antropologia do desenvolvimento.

Tanto Escobar quanto Ferguson, partem da noção foucaultiana de governamentalidade e promovem uma espécie de “implosão da narrativa” (RADOMSKY, 2013), concentrando-se particularmente nos textos e representações que constroem e sustentam o discurso do desenvolvimento. Estes autores conferem, também, especial atenção tanto para o aparato jurídico e institucional, como para os diferentes dispositivos mobilizados pelos programas voltados à promoção do desenvolvimento.

Arturo Escobar, por exemplo, em *Encountering Development* (1995), ao desconstruir a retórica do desenvolvimento, enfatiza os problemas e os aspectos negativos associados, de forma bastante recorrente, a estes projetos de intervenção. Mais do que isso, Escobar ressalta também que, apesar dos rotineiros fracassos experienciados pelas agências de desenvolvimento no sentido de alcançar os objetivos inicialmente estabelecidos e, na maior parte das vezes largamente propagandeados por estas instituições, essas iniciativas não cessam de se proliferar, mostrando que a força semântica da ideia de desenvolvimento é poderosa o suficiente para manter e até expandir os programas e projetos, mesmo no evidente contexto de insucessos.

De maneira similar, James Ferguson (1990) propõe uma análise do desenvolvimento que parte da suspensão da funcionalidade mais explícita e declarada dos projetos, no intuito de observar o que denominou “*side effects*”. Dentre esses efeitos, não aparentes ou declarados, Ferguson

chama especial atenção para o processo de despolitização frequentemente associado à implementação dos referidos programas. As questões apontadas por esses dois autores e, particularmente, a indicação metodológica de analisar criticamente o discurso do desenvolvimento, bem como os aparatos e estratégias associados a esta narrativa, foram incorporadas na condução do presente trabalho de pesquisa. Os três arranjos políticos que estudei foram, portanto, observados a partir de uma abordagem que buscou desvelar os distintos modos como o discurso do desenvolvimento é acionado em cada uma destas configurações.

De todo modo, para além da análise do processo de configuração político-institucional dos arranjos estudados e dos textos e narrativas que sustentam sua estruturação – e orientado também pelos desdobramentos e indicações das pesquisas mais recentes que se dedicaram a seguir interpelando programas de desenvolvimento a partir do referencial foucaultiano – procurei também considerar o processo de apropriação e relação dos atores, no território, para com esses projetos. Trabalhos como os de Mosse e Lewis (2006), Li (2007) e de Però (2011) que, mesmo trilhando caminhos diferentes, tomam como referência a perspectiva foucaultiana do poder, buscaram observar em distintos contextos empíricos as diversas formas através das quais os projetos de desenvolvimento de fato funcionam, identificando e descrevendo, por exemplo, como aqueles que são considerados “público alvo” ou “beneficiários” recebem, decodificam e reagem a essas iniciativas.

Como salienta Radomsky “entre o discurso e a implementação há um hiato que precisa ser verificado *in loco*” (2011: 8). Os trabalhos citados acima procuram suprir esta lacuna através da análise detalhada de casos empíricos de implementação de programas de desenvolvimento, utilizando-se, para isso de uma abordagem etnográfica. Ou seja, após considerar a construção do discurso e sua enunciação, e após verificar as formas como esses discursos são sedimentados em instituições e em instrumentos, torna-se necessário, ainda, verificar como ocorre o processo pragmático de interação deste dispositivo de poder com os atores, observando as diferentes formas de tradução, apropriação e resistência.

Como observa Foucault, é preciso compreender, nos diferentes casos analisados, como os discursos “se modificaram e se deslocaram, que força exerceram efetivamente, em que medida foram contornados” (FOUCAULT, 2011: 60). Há, portanto, a necessidade de compreender até que ponto a construção simbólica carregada pelo discurso do desenvolvimento e toda a “parafernália institucional” (SHORE, WRIGHT, 1997) que garante sua legitimidade política e social, consegue de fato modelar as práticas e as relações entre os atores. Mais sinteticamente,

tratar-se-ia de averiguar até que ponto os arranjos políticos fazem o que enunciam. E, se não o fazem, o que então acontece na prática? Esta foi, portanto, uma preocupação importante na condução desta pesquisa.

Durante o trabalho de campo realizei entrevistas com vários atores que interagem diretamente com cada um dos arranjos políticos de desenvolvimento, tanto do lado “provedor”, quanto do lado “beneficiário”, por assim dizer. Foram entrevistas longas, quase sempre com mais de uma hora de duração. Gravei todo este material em áudio, analisando cuidadosamente seu conteúdo. A leitura deste material subsidiou a construção dos textos que procuraram descrever isto que chamei de processo de apropriação dos atores.

Do ponto de vista metodológico, cabe também ressaltar que a análise e o procedimento de desconstrução dos discursos, bem como dos instrumentos de cada arranjo político de desenvolvimento estudado, foi realizada a partir do exercício sistemático de revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos sobre temas pertinentes e correlatos. Nesta parte da pesquisa foram também analisados materiais institucionais e documentos oficiais, em especial aqueles referentes às políticas públicas. São o que chamei acima dos textos e dos enunciados das políticas públicas, que, assim como textos acadêmicos e outros documentos similares, contribuíram para a validação e aceitação discursiva dos arranjos políticos de desenvolvimento que estudei.

É importante salientar aqui a diversidade de materiais que mobilizei ao longo do processo de construção desta pesquisa. Para além do período em que realizei o trabalho de campo¹⁴, procurei me manter sempre conectado às discussões e aos assuntos que, de uma forma ou de outra, tangenciavam meus objetos de estudo. Assim, se as entrevistas e as análises bibliográficas foram centrais para a produção dos textos, não menos importantes foram os outros materiais que utilizei, particularmente no período que não estava *no campo*, mas que tentei me manter *em campo*.

Nesse sentido, lancei mão de variadas estratégias de pesquisa, grande parte delas na internet. Consultei rotineiramente sites relacionados diretamente aos objetos que estudei, fiz pesquisas em jornais, revistas, no *Facebook*, e até no *WhatsApp*, acompanhando um grupo de discussão

¹⁴ A primeira etapa foi realizada entre abril e maio de 2015, quando me dediquei majoritariamente às entrevistas com representantes do Colegiado territorial. Na segunda e na terceira temporada em campo, realizadas em agosto e em dezembro do mesmo ano, me dediquei ao diálogo com as questões do turismo e da Fundação Odebrecht. Por fim, retornei mais uma última vez ao Baixo Sul no início de 2016, desta vez para acompanhar os desdobramentos do conflito junto à comunidade de Graciosa, conforme apresentarei no Capítulo II.

ligado ao Colegiado territorial. Compilei informações diversificadas, de caráter qualitativo e quantitativo, algumas das quais utilizei na composição dos textos, outras que foram organizadas em boxes, gráficos e tabelas focalizando discussões específicas, e outras ainda que não foram utilizadas. Investi também na seleção de mapas e figuras, que pudessem contribuir para uma melhor visualização dos assuntos que trabalhei ao longo da tese, procurando oferecer também uma referência espacial ao leitor.

Todos esses recursos que acionei ao longo da pesquisa guardam relação direta com o tipo de abordagem de investigação que apresentei aqui nesta Introdução, em sintonia com o que George Marcus (2001) denominou etnografia multissituada, “*un ejercicio de mapear un terreno, (cuya finalidad no es la representación holística, ni generar un retrato etnográfico del sistema mundo como totalidad*” (2001:113). Ou seja, embora lance mão aqui de variadas entradas e de diferentes materiais para compreender os objetos que me propus estudar, cabe frisar que não pretendi com isso construir um panorama completo ou integral de cada um dos arranjos políticos estudados.

Assumindo esta ideia da não-totalidade, também assinalada por Li (2007), procurei buscar o melhor ângulo de observação possível, capaz de conectar as dimensões que me pareceram mais relevantes e que pudessem inspirar reflexões sobre os efeitos diversos do exercício do poder em cada um dos arranjos. Por essa razão, o “ponto de vista” que empreendi nesta tese não foi estático. Procurei me movimentar ora observando as questões e problemáticas a partir do trabalho de campo, ora realizando análises de textos, imagens, documentos oficiais, etc. Todo esse material foi organizado nos capítulos desta Tese, que mesclam desde análises quantitativas de políticas públicas até relatos etnográficos de casos de conflito por terra e território.

De qualquer forma, penso ser importante apresentar nesta introdução um pouco mais da trajetória e principalmente das entradas que construí para a realização do trabalho de campo (embora isso seja também retomado ao longo dos capítulos). Como já mencionei acima, esta Tese tinha como objetivo inicial uma análise da política pública de desenvolvimento territorial. Em função disso, o primeiro trabalho de campo que realizei foi organizado de modo a reconstruir a trajetória e verificar como o Colegiado territorial estava organizado atualmente.

Nas atividades de organização da pesquisa de campo, fiz contato com o SASOP, uma organização não-governamental que atua no Baixo Sul, desde o início dos anos 1990, e que esteve fortemente envolvida nas articulações da política de desenvolvimento territorial. Cabe mencionar também que minha orientadora já possuía uma relação anterior com o SASOP, tendo

realizado recentemente uma pesquisa na região do Baixo Sul que contou com o apoio da organização (SCHMITT, LIMA, 2013).

Tudo isso influenciou e facilitou minha primeira entrada em campo. Fui recebido com atenção pelos técnicos e pela coordenação do SASOP, com os quais realizei uma reunião logo nos primeiros dias. Apresentei os objetivos de minha pesquisa, indicando inclusive o ponto de vista crítico a partir do qual eu encarava a política de desenvolvimento territorial. Apesar da organização ainda estar presente na composição e nas atividades do Colegiado e ter cumprido um papel absolutamente central na consolidação deste espaço de governança, atualmente há uma avaliação de não investir a mesma energia e tempo dos anos iniciais. Ou seja, conforme mostrarei ao longo do primeiro capítulo, o SASOP, assim como os sindicatos e o MST, não enxergam mais a política de desenvolvimento territorial como um local estratégico de ação e construção política.

Desse modo, estabeleci com a equipe do SASOP um diálogo importante, que, para além de trazer elementos que subsidiaram novas reflexões para com o Colegiado, me abriu também caminhos cruciais para a compreensão da política de desenvolvimento territorial no Baixo Sul. Durante a reunião, a equipe me passou uma lista de nomes e organizações, com destaque para sindicatos de trabalhadores rurais, que são parceiros históricos do SASOP na implementação dos projetos de promoção da agroecologia que a organização vem construindo no Baixo Sul.

No decorrer da pesquisa de campo, fui seguindo a lista de contatos que o SASOP me cedeu, a qual foi aumentando a cada entrevista que fazia, com a indicação de novos nomes e organizações pelos próprios entrevistados. Em todas as conversas que fiz, mantive a mesma apresentação da pesquisa e procurei acrescentar também um conjunto de questões que estimulasse os entrevistados a retratar suas percepções com relação à atualidade e à trajetória do Colegiado de desenvolvimento territorial. Ao mesmo tempo, procurei também direcionar as entrevistas para conhecer melhor a questão da reforma agrária no Baixo Sul, particularmente sob o ponto de vista dos sindicalistas, que, se hoje não possuem mais um engajamento com o tema, tem suas histórias de vida e de atuação política substancialmente marcadas pelo intenso processo de ocupação de terras realizado no Baixo Sul.

Tive a oportunidade de conversar com lideranças sindicalistas que estiveram à frente de todo processo de luta pela terra realizado desde os anos 1980 no Baixo Sul e que também vivenciaram a opressão do trabalho assalariado nas grandes fazendas de cacau nas décadas anteriores. Mais interessante ainda foi estimulá-los, durante as entrevistas, a fazer comparações

entre aquele tempo e o atual, não só, mas especialmente no que diz respeito às possibilidades da reforma agrária. Mas, se a reforma agrária não atrai hoje a mesma atenção de outros tempos, o mesmo não podemos dizer da questão quilombola.

Foi também a partir dessas entrevistas iniciais com os sindicatos e seguindo as pistas já indicadas pelo SASOP que procurei ir me apropriando dos assuntos relacionados aos quilombolas, um tema absolutamente proeminente no Baixo Sul e que está presente em vários contextos diferentes. Desde as comunidades atingidas pela expansão do turismo, passando pelo Colegiado territorial e incluindo também o público dos projetos da Fundação Odebrecht, a questão quilombola se faz presente, mesmo que organizada e construída por atores e instituições muito diferentes, como procurei mostrar nos três capítulos.

A entrada em campo através do SASOP também me mostrou a necessidade de conhecer melhor a atuação da Fundação Odebrecht, que, segundo esses meus interlocutores, vem avançando progressivamente nas comunidades rurais da região. Foi relatado sobre a organização das cadeias produtivas agrícolas (borracha, pupunha, mandioca, etc.) que são fomentadas pela Fundação Odebrecht e sobre os impactos negativos que as mesmas desempenham nas comunidades camponesas.

Sem nenhuma intermediação (haja vista que o SASOP não mantém nenhum contato com a Fundação), resolvi “bater na porta” de uma das organizações¹⁵ da Fundação Odebrecht. Argumentei que estava fazendo uma pesquisa sobre o território do Baixo Sul e que me interessava conhecer a experiência da Fundação Odebrecht. Fui muitíssimo bem recebido no primeiro contato. Ao que me pareceu pelas falas constantemente reiteradas, a pessoa que me recebeu me via como uma oportunidade de divulgação dos projetos e como um possível canal de parcerias com a universidade (o que obviamente não se concretizou). Desse primeiro contato, tive acesso a várias outras organizações e projetos que são organizados pela Fundação, com destaque para a Casa da Família Rural de Igrapiúna (CFRI) e a Cooperativa dos Produtores de Palmito do Baixo Sul da Bahia (COOPALM), que foram as experiências analisadas nesta Tese. Durante as entrevistas que realizei com os profissionais da COOPALM e da CFRI, notei a referência frequente que era feita aos assentamentos da reforma agrária. Ao mesmo tempo que procurei interpelá-los sobre esse assunto específico, identificando as relações e os problemas existentes, decidi também conhecer os assentamentos. Desde a preparação do trabalho de

¹⁵ Como será apresentado no Capítulo III, a Fundação Odebrecht mantém um conjunto de pequenas OSCIPs, com atuação capilarizada por todo território do Baixo Sul.

campo, eu havia previsto conversar com representantes do MST e conhecer melhor a experiência de luta pela terra que o movimento organizou na região durante a década de 1990.

Fui ao Baixo Sul com um contato de um militante que estava morando na região, que consegui com um amigo do Rio de Janeiro, também do MST. Tanto no caso do SASOP, quanto neste caso do MST, os contatos prévios e as indicações pessoais sempre contribuem muito e facilitam enormemente a entrada em campo. Para além das entrevistas que fiz com algumas lideranças do MST, rodei também os assentamentos no município de Ituberá, que sofrem pressão direta dos projetos da Fundação Odebrecht. Conheci também a luta do movimento na área da educação, um dos principais pontos de enfrentamento que o MST mantém para com a Fundação e a partir de onde está sendo construída uma importante alternativa de resistência camponesa, aliando educação do campo e agroecologia.

Por fim, no que diz respeito as pesquisas sobre turismo, como mostrarei em detalhes no segundo capítulo, realizei as pesquisas através de uma articulação bastante próxima a duas comunidades quilombolas (Batateira e Graciosa). Para quem chega no Baixo Sul é bastante evidente que o turismo é hoje uma atividade econômica em franco crescimento. Em Camamu, por exemplo, o centro da cidade é marcado pela presença de agências de viagens e passeios. A região do cais movimenta um fluxo constante de turistas, que tem como destino as praias de Barra Grande, em Maraú. O mesmo pode ser visto em Valença, onde a atividade já está mais consolidada com o turismo que segue para Morro de São Paulo e Boipeba.

De qualquer forma, para além desses elementos e comunicações voltadas para os turistas que hoje marcam a paisagem de algumas cidades, os impactos do avanço da atividade não são assim tão visíveis. Meu contato inicial com os problemas e conflitos gerados pelo turismo se deu quando tomei conhecimento e fui assistir um seminário organizado por professores da Universidade Estadual da Bahia (UNEB) em parceria com a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR-BA). O evento foi realizado em Valença e teve como foco justamente os conflitos que vem sendo desencadeados com o avanço recente do turismo no Baixo Sul. Foi nesta oportunidade que fiz contato com os representantes das comunidades de Graciosa e Batateira, bem como com o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP) e com o Conselho Pastoral da Pesca (CPP), as duas principais organizações que vem assessorando política e organizativamente as comunidades que estão em conflito com empreendimentos turísticos.

Em suma, tendo em vista os relatos acima, é preciso alertar ao leitor que o “lugar” de pesquisa

desta etnografia são muitos lugares. A perspectiva de uma etnografia multissituada que procurei empreender neste trabalho tem relação não só com os diferentes percursos que trilhei e com os pontos de observação que escolhi para pesquisar os arranjos políticos durante o trabalho de campo, mas também dialoga como as “miradas ao exterior” no sentido de buscar as conexões discursivas mais longas e que transcendiam os limites geográficos do Baixo Sul. Novamente citando o trabalho de Marcus (2001), o que procurei fazer em todos os “lugares” que pesquisei foi seguir os discursos, suas metáforas e as relações de poder, configurando um exercício de produção de uma etnografia multissituada.

Os resultados deste trabalho estão organizados em três capítulos principais, que tem como propósito analisar os arranjos políticos de desenvolvimento segundo o referencial teórico e metodológico descrito acima. Assim, o Capítulo I tem como epicentro a política pública de desenvolvimento territorial e toda gama de articulações que orbitam ao redor da temática da agricultura familiar no Baixo Sul. Já o Capítulo II se dedica ao arranjo político que é posto em prática a partir da recente expansão do turismo nesta região, e, por fim, o Capítulo III tem como foco a atuação e os projetos de responsabilidade social desenvolvidos pela Fundação Odebrecht no Baixo Sul.

A tese se encerra com a apresentação de um último texto, de caráter mais analítico e de considerações finais, onde retomo as questões e dimensões orientadoras elencadas nesta introdução e proponho algumas análises transversais sobre os três casos estudados. Para além das partes mencionadas, esta introdução se prolonga ainda no texto apresentado a seguir, de caráter descritivo e com objetivo de apresentação detalhada do Baixo Sul, onde procurei ressaltar os principais elementos históricos, políticos, econômicos, geográficos e sociais que marcaram essa região e que são centrais para a compreensão mais acurada dos debates que organizei ao longo dos capítulos.

O Baixo Sul da Bahia: história, geografia e formação social

A porção territorial hoje denominada pelos governos federal e estadual como Território Baixo Sul é composta pelos seguintes municípios: Presidente Tancredo Neves, Teolândia, Taperoá, Nilo Peçanha, Cairu, Camamu, Valença, Ituberá, Igrapiúna, Wenceslau Guimarães, Gandu, Piraí do Norte, Jaguaripe, Aratuípe e Maraú¹⁶. Com uma superfície de 125.642 km² e uma

¹⁶ A divisão proposta pelo MDA e que também é incorporada pelos órgãos do governo do estado não inclui o município de Maraú no Baixo Sul. De todo modo, para os propósitos desta tese e em função deste município ser parte integrante e fundamental do avanço do turismo na região, sendo incluído na região turística Costa do Dendê,

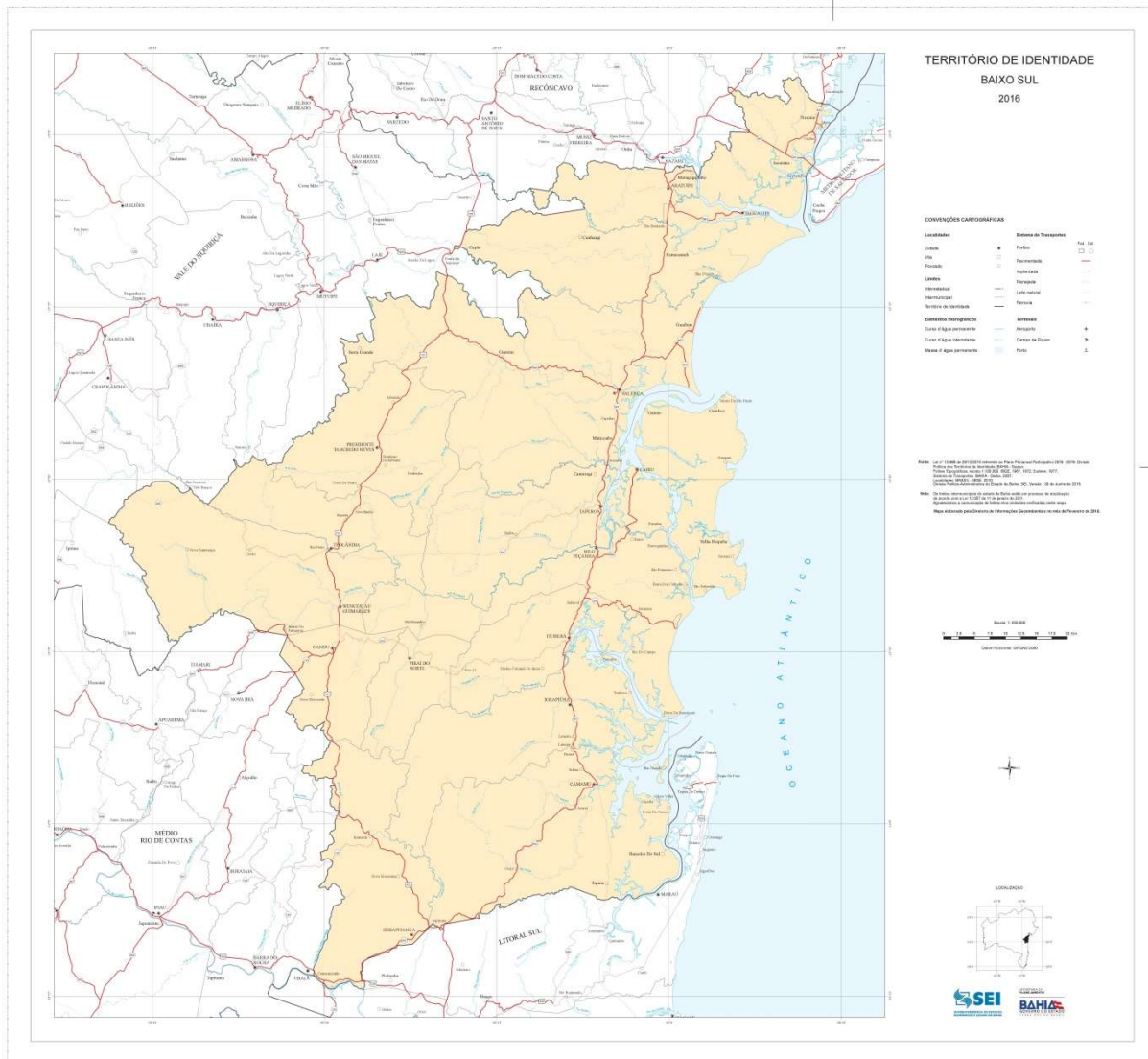
população de 359.234 habitantes (PTDRS, 2010), o Território Baixo Sul tem em Valença uma referência regional em termos de serviços públicos e privados, um polo urbano de porte médio, com 85.729 habitantes.

Antes de partir para o trabalho de campo, pouco ou quase nada sabia eu desse território, o Baixo Sul. Tão pouco conhecia o litoral da Bahia, região encantadora por sua beleza, por seu povo e por sua história. Penso que as pesquisas bibliográficas e os levantamentos de informações que costumamos fazer nos momentos que precedem a ida a campo, cumprem mesmo o papel de aguçar a curiosidade, nos fornecendo pistas importantes e indicando possíveis caminhos a seguir. Decidi viajar de carro, partindo do Rio de Janeiro, o que me permitiu desenvolver uma percepção espacial que me foi bastante importante durante a realização da pesquisa.

Como mostra a Figura 1, o Baixo Sul é cortado no sentido Norte-Sul por duas estradas: a BR 101 e a BA 001. A primeira delas constitui-se como o principal caminho para chegar à Bahia para quem vem dos estados da região Sudeste. Foi esta a rota que utilizei. Chegar ao Baixo Sul por este caminho permite ao viajante perceber variações importantes que marcam a paisagem dessa região. Percorrendo desde Itabuna as antigas áreas de influência das fazendas de cacau, hoje parcialmente abandonadas e modificadas pela presença da pecuária e pelo desmatamento, é bastante nítida a alteração da paisagem a medida em que nos aproximamos de Camamu. A vegetação de Mata Atlântica é ainda abundante e o caminho que passa por Travessão permite algumas vistas dos vales e da região estuarina do Baixo Sul, descortinando uma paisagem natural exuberante.

Figura 1 - Mapa Oficial do Território de Identidade Baixo Sul

optei por incluí-lo aqui no recorte espacial de interesse da pesquisa.



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2015.

A presença da agricultura camponesa é também bastante evidente. No período pré-campo, tomei conhecimento da diversidade produtiva que marca o perfil agrícola do Baixo Sul e que também o diferencia das outras regiões vizinhas. Embora no Baixo Sul a cultura do cacau também guarde sua importância, os agricultores da região mantêm tradicionalmente uma diversidade produtiva bastante acentuada (com destaque para: dendê, guaraná, piaçava, cravo, pimenta-do-reino e fruticultura diversificada). Pelo clima úmido e pela floresta ainda conservada, é comum o cultivo e a comercialização (inclusive na beira da estrada) de uma variedade enorme de frutas como o cajá, o rambutan, o cupuaçu, a siriguela, o jambo, o dendê, a banana, dentre vários outros produtos desta agricultura camponesa de base familiar.

De outro lado, quando se circula nas áreas próximas aos mangues e estuários, a presença de

atividades como a pesca e a mariscagem é também bastante marcante. Ao longo de toda BA 001 é possível avistar as comunidades de pescadores, seus barcos e equipamentos de trabalho, bem como as várias bancadas que são montadas na beira da estrada para comercialização dos pescados, dos caranguejos, das ostras, siris, aratus e de outros tantos mariscos e frutos do mar que essas comunidades exploram economicamente. Somando agricultura, pesca e mariscagem (e, em menor medida, o artesanato) é possível afirmar com segurança que há uma diversidade significativa nas estratégias de reprodução socioeconômica dos camponeses-pescadores¹⁷ no Baixo Sul, como ilustrado na Figura 2.

Mas, para além da paisagem natural e das práticas socioeconômicas dos camponeses, chama atenção também a dimensão histórica da região. Todas as cidades do Baixo Sul, particularmente aquelas que ficam no trecho da BA 001, são bastante antigas, sendo que ocupação dessas localidades nos remete ao início do período colonial. A arquitetura dos pequenos centros, as antigas vilas, bem como as imponentes igrejas, localizadas normalmente no ponto mais alto das cidades (ver Figura 3), compõem uma paisagem que chama atenção e que nos convida a uma incursão pela história da região.

Figura 2 - O cacau, a produção diversificada e a pesca artesanal.



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015.

¹⁷ Especialmente nas áreas estuarinas, os agricultores são também pescadores artesanais.

Porque se você for pensar historicamente sobre as ocupações daqueles territórios ali, a história das comunidades, seja remanescente de quilombo, seja migrador rural, vai ser sempre a mesma. São comunidades que foram migrando, migrando, migrando e acharam uma terra fértil na beira de um rio, pararam e começaram a plantar. Aí você vai remeter 130, 150 anos atrás, no mínimo. A maioria delas (das comunidades). Então se você for pelo viés histórico, aquilo lá é tudo um grande território quilombola.

Trabalho de Campo, fevereiro de 2015. Entrevista com representante de Koinonia.

O trecho acima reflete de maneira bastante enfática uma característica de central importância na formação histórica do Baixo Sul: a presença massiva de uma população negra, que remonta aos primeiros períodos da colonização do litoral nordestino. O tráfico negreiro teve forte presença na região, particularmente a partir do século XVII, em função da ameaça holandesa nos arredores da capital Salvador, o que forçava o desembarque dos negros escravizados vindos da África nas chamadas Vilas de Baixo (Cairu, Camamu e Boipeba), passando pela segurança da fortaleza de Morro de São Paulo.

Figura 3 - Vista para o município de Camamu e o Convento de Santo Antônio, no município de Cairu.



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015

Como relatam Egnaldo Silva (2013) e Dias (2007), a região conhecida hoje como Baixo Sul esteve ao longo de todo século XVI incluída como uma comarca da capitania de Ilhéus e, apesar dos intentos iniciais de desenvolvimento da monocultura açucareira, diferentemente da forma como ocorreu no Recôncavo Baiano, as grandes plantações ali não prosperaram¹⁸ e esta região

¹⁸ Como também retrata Dias (2007), a resistência indígena foi outro elemento determinante para o não sucesso

acabou assumindo um papel secundário dentro do modelo de produção agrícola de *commodities* para exportação nos primeiros séculos do período colonial. Assim como em outros pontos do litoral nordestino, na região do Baixo Sul da Bahia a chegada dos colonizadores europeus teve como desdobramento um conflituoso processo de aldeamento das populações indígenas que viviam na localidade, comandado principalmente pelos missionários jesuítas da Igreja Católica (DE VORE, 2014). Durante as décadas iniciais de ocupação da região, ainda no século XVI, as atividades econômicas no Baixo Sul remetiam ao padrão da época no Nordeste, principalmente no que diz respeito à extração de madeira, atividade esta que gerava sucessivos conflitos com as populações indígenas.

das grandes fazendas de cana-de-açúcar no Baixo Sul. Segundo o autor, os indígenas, principalmente os Aimorés mantiveram uma postura de enfrentamento aos portugueses na região, ao longo dos séculos XVI e XVII.

Figura 5 - Foto aérea da Fortaleza de Morro de São Paulo, município de Cairu.



Fonte: Site da Câmara Municipal de Cairu.

Mais adiante, a partir do século XVII, o Baixo Sul passa a figurar como uma região cuja principal função passou a ser a produção de gêneros alimentícios para o abastecimento interno. O cultivo da mandioca foi por um longo período a principal atividade econômica da região, abastecendo primeiro as grandes fazendas de cana-de-açúcar da região do Recôncavo nos séculos XVII e XVIII e, em um segundo momento, as lavouras de cacau que passaram a marcar presença na região do Litoral Sul ao longo do século XIX e XX, principalmente nos arredores de Ilhéus e Itabuna.

É importante ressaltar que a mão-de-obra escrava foi amplamente utilizada nas três atividades mencionadas, o que indica a enorme quantidade de africanos que chegaram a região até a abolição, no final do século XIX. Parte dos negros escravizados que chegavam a Camamu eram levados para trabalhar nas grandes plantações de cana-de-açúcar ao norte, na região do Recôncavo. Outra parte era destinada para as pequenas e médias propriedades que iam se formando na região do Baixo Sul e que tinham por finalidade principal a produção de alimentos (DE VORE, 2014), em particular a mandioca, que era também processada e transformada em farinha.

No Baixo Sul concentravam-se fazendas de porte médio que eram abertas com o objetivo de produzir mandioca. Conseqüentemente, a atividade de exploração madeireira marcou também a região ao longo dos séculos XVII e XVIII, aliada estritamente à abertura de áreas de floresta nas encostas e nos vales mais próximos e à prática de uma agricultura de corte e queimada,

tendo a mão-de-obra dos negros e indígenas como ponto fundamental de todo o processo.

A presença de comunidades quilombolas na região do Baixo Sul é um fato também bastante presente em vários trabalhos historiográficos que versaram direta ou indiretamente sobre a região. Os estudos de Barrickman (2003), Schwartz (2001), além dos textos mais recentes de Egnaldo Silva (2013) e de De Vore (2014) relatam vários casos de negros que fugiam do regime de escravidão e fundavam quilombos nesta região, seja em áreas remotas no interior do território, protegendo-se nas densas florestas dos vales, seja em áreas de difícil acesso em meio à rede de canais do estuário na Baía de Camamu. O trecho a seguir, extraído do trabalho de Schwartz ilustra esse fato:

Embora fossem as paróquias açucareiras do recôncavo baiano as que possuísem o maior número e porcentagem mais alta de escravos, a região da Bahia que experimentou o maior número de formação de mocambos foi a dos distritos sulinos de Cairu, Camamu e Ilhéus. (SCHWARTZ, 2001, p. 124 *apud* SILVA, 2013).

Ao que tudo indica foram inúmeros os casos de formação de quilombos na região do Baixo Sul, fatos esses que a historiografia oficial não foi capaz de registrar adequadamente ao longo do tempo. A dissertação de mestrado apresentada por Silva (2013) resgata três casos importantes de formação quilombola no Baixo Sul: o quilombo Santo Antônio (1692), situado em Camamu, que possuiu um grau elevado de organização política e realizou incursões revoltosas, questionando e enfrentando a ordem estabelecida na sede do município de Camamu; o caso dos quilombos situados nas ilhas de Cairu (1699 e 1722); o quilombo do Oitizeiro (1806), que, embora ficasse na região do atual município de Itacaré, recebeu negros fugidos das fazendas de Maraú, Cairu e Camamu. Todos esses e outros tantos quilombos foram desmobilizados através da ação coordenada do Estado que se valeu de combatentes indígenas, recrutados por sua habilidade em adentrar a mata densa dos vales e os acessos difíceis dos estuários.

Na época em que a escravidão foi abolida, em 1888, a população negra no Baixo Sul já era bastante abundante. Muitas comunidades foram sendo formadas ao longo do tempo, seja fruto de agrupamentos quilombolas, seja de negros alforriados que iam constituindo pequenos núcleos rurais e se estabelecendo ao longo de todo o território. Atualmente, embora existam 55 comunidades reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares como quilombolas, sabe-se que o número de comunidades que descendem direta ou indiretamente de quilombos ou de comunidades formadas por antigos escravos é muito maior do que este dado oficial.

BOX I - A Revolta de Camamu

“A região de Camamu do século XVII ilustra bem a realidade colonial em que fugas de escravos, expansão de quilombos, “entradas” para o sertão e políticas dos senhores e da administração régia para coibir as revoltas e motins estavam presentes.

Situada no sul da Bahia, com uma geografia que, por um lado, dificultava o suporte vindo da capital Salvador e a defesa contra nativos hostis e, por outro, facilitava as fugas de escravos e índios das fazendas, o território vivenciou uma insurreição escrava de grandes proporções entre 1691 e 1692.

Iniciado por “cinco mulatos fugidos” o movimento foi agregando mais e mais adeptos, causando a morte de homens brancos, invadindo casas, roubando armas e bens, destruindo roças e produtos e sequestrando mulheres e crianças. O “pandemônio” era tanto que “não havia escravo que obedecesse ao seu senhor, ou morador que se atrevesse a ir às suas lavouras”. Para aumentar o caos social os rebeldes se fortificaram e montaram base em um monte próximo, fundando ali a chamada “Vila de Santo Antônio”, quilombo que possuía até governador próprio e tropas.

O governador da Bahia, Câmara Coutinho, sabendo do ocorrido através do Capitão-mor Bento Ribeiro de Lemos, recusou-se a enviar tropas de Salvador para Camamu. Porém, enviou pólvora, armamentos e ordens para que o Capitão-mor mobilizasse novos homens e vilas vizinhas, estando este sob o comando do “Capitão-das-entradas” Antônio Ferraz de Azevedo. A expedição de 100 homens (entre brancos, mulatos e índios) marchou em direção ao quilombo, sendo recebidos ao som de tambores de guerra e gritos de “Morte aos Brancos, viva a Liberdade!”. A expedição acabou com quatro mortos e o capitão Gonçalo da Fonseca ferido. O grupo rebelde foi derrotado, seus quatro líderes mortos, dos quais três foram sentenciados à morte e suas cabeças expostas pelo Tribunal da Relação. Houve ainda 80 presos e 25 feridos, sendo estes devolvidos aos antigos donos ou vendidos.”

Fonte: Site Impressões Rebeldes (UFF) -

http://www.historia.uff.br/impressoesrebeldes/?revoltas_categoria=1692-revolta-camaru-bahia

Fugindo do regime de exploração ao qual eram submetidos, os negros adentravam a região dos vales, já na parte interior e continental do Baixo Sul, no intuito de conquistar a liberdade e organizar quilombos relativamente autônomos e independentes. Após a abolição da escravidão, o processo de constituição de comunidades negras rurais foi intensificado ao longo de todo o território do Baixo Sul, até então esparsamente ocupado e onde a população havia se concentrado, originalmente, nas proximidades das sedes dos municípios e nas grandes fazendas.

Como apresenta De Vore (2014), se hoje a vegetação de Mata Atlântica é abundante, naquela época a região era ainda mais farta em terras de florestas densas e desocupadas. Foi nessas áreas que as comunidades de posseiros foram se formando. Os trechos mais afastados, situados tanto nos vales como também nas áreas litorâneas e estuarinas de acesso até então mais remoto, foram sendo ocupadas pela população de negros libertos, que foram aos poucos construindo todo um regime localizado e interconectado de organização comunitária, integrando-se gradativamente à economia local, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de produtos agrícolas, de pescados e de mariscos.

Antes de seguirmos, cabe fazer aqui uma nota sobre a geografia física do Baixo Sul. Segundo Fischer *et al.* (2007) e também com base nas informações apresentadas no Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Baixo Sul (PTDRS, 2010), podemos subdividir a região em três perfis geográficos distintos. O primeiro seria formado pelas baixadas litorâneas, onde estão incluídas tanto as áreas estuarinas que formam os manguezais, como também as praias, que nos dias de hoje são amplamente valorizadas pela expansão do turismo. Neste trecho, que é recortado pela BA 001, estão os principais municípios do que hoje é conhecido como “Costa do Dendê”, em menção a essa palmeira que marca a paisagem litorânea no Baixo Sul e cujo fruto é aproveitado como um dos principais produtos agrícolas cultivados em regime de extrativismo pela população local. As comunidades tradicionais que ocupam essas áreas de baixada são conhecidas localmente como “comunidades beiradeiras” e, além do dendê e da piaçava, têm a pesca e a mariscagem como suas principais atividades socioeconômicas.

Acima das baixadas litorâneas, em direção ao continente, estão os vales e as morrarias interioranas, onde ainda é possível observar a presença de uma cobertura florestal de Mata Atlântica bastante preservada. Foi precisamente nessas áreas que muitas comunidades quilombolas se formaram nos últimos dois séculos, como veremos adiante. Cabe destacar a abundância de cursos d'água e a proliferação de uma policultura agrícola desenvolvida tradicionalmente por essas comunidades. Como veremos mais adiante, foi nessas áreas de vales que ocorreu o avanço de atividades de agricultura capitalizada, como o cacau e a seringueira, gerando uma série de conflitos com as comunidades quilombolas que ali estavam.

Por fim, recortadas pelo trecho da BR 101, estão as serras e os planaltos (ou cordilheiras), uma região que se assemelha bastante ao perfil dos vales, embora o relevo mais elevado tenha impedido a ocupação e a formação de comunidades na mesma proporção do que aconteceu na região dos vales e morrarias interioranas. Após a abertura da BR 101, a vegetação natural foi amplamente subtraída. Esta porção do território apresenta, atualmente, extensas áreas que estão sendo utilizadas pela pecuária ou para produção de banana em larga escala. Cabe ressaltar, também, que, ainda hoje, as relações que esta região mantém com outras áreas do Baixo Sul são menos intensas em função da distância e do difícil acesso.

Figura 6 - Ilustração de uma casa de Farinha no século XIX e uma foto atual, na comunidade quilombola de Lagoa Santa, em Ituberá.



Fonte: Egnaldo Silva (2013: 80) e Portal G1²⁰

²⁰ Acesso em 23/03/2015 - <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/10/incra-delimita-territorio-quilombola-lagoa->

Retomando a discussão sobre a formação sócio-histórica do Baixo Sul, cabe lembrar que as comunidades que ocupavam as áreas de vales no final do século XIX e no início do século XX, foram amplamente pressionadas pela expansão da atividade cacaueteira, que vinha ampliando as áreas de cultivo, subindo do sul baiano, desde os arredores de Ilhéus e Itabuna. No Baixo Sul, desde o período colonial, houveram vários intentos de transformar a região em um polo de produção agrícola voltada para exportação. Era esse (e, em alguma medida, é até hoje) o modelo de desenvolvimento vigente no país. Tratava-se, portanto, de organizar a produção de alguma *commodity* agrícola que pudesse estimular economicamente as regiões. Esse perfil de atividade econômica permaneceu mais ou menos constante até o final do século XVIII, quando começaram a ser promovidos, na região, outros cultivos, como o café, o algodão e, por último, o cacau.

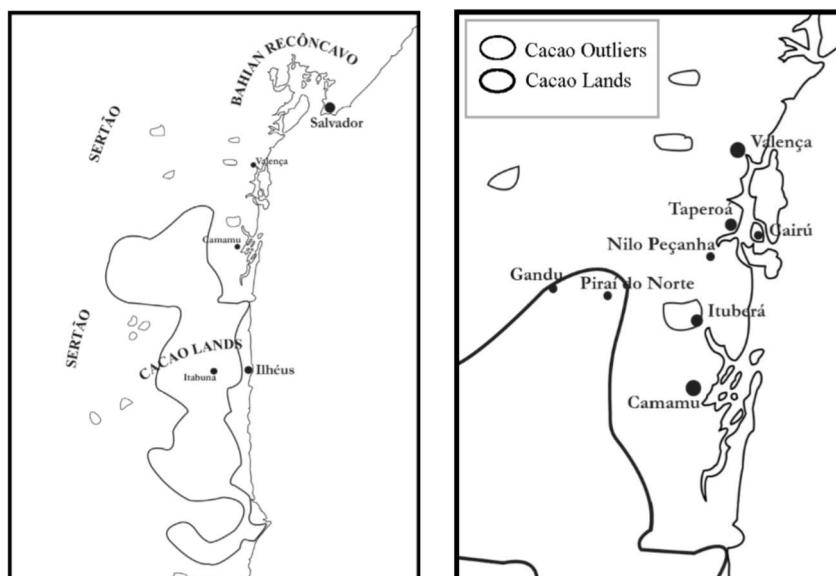
Todas essas atividades agrícolas foram estruturadas de maneira semelhante às *plantations* de cana-de-açúcar, com um modelo semelhante ao que era utilizado na região do Recôncavo, ou seja, com plantações em larga escala voltadas para o comércio exterior. Porém, apenas a cultura cacaueteira prosperou de maneira significativa e, desse período em diante, passou a transformar acentuadamente as características socioeconômicas e políticas do Baixo Sul.

Esse novo ciclo econômico afetou parte considerável das comunidades que iam se formando nos vales (DE VORE, 2014), desencadeando pressões fundiárias e fortalecendo práticas de aliciamento de mão-de-obra para o trabalho nas fazendas. A Figura 7 ilustra exatamente esse processo de avanço das grandes fazendas de cacau²¹.

santa-no-baixo-sul-da-bahia.html

²¹ Cabe dizer ainda que para além das áreas onde estavam localizadas as grandes fazendas, a cultura agrícola do cacau (assim como as de guaraná, de seringueira e de cravo) consolidaram redes de comercialização razoavelmente estruturadas, induzidas pela atividade monocultora. E isso teve também um reflexo para dentro das pequenas unidades de produção familiar, onde tais atividades passaram a se sobrepor sobre as práticas agrícolas diversificadas anteriores da agricultura local das comunidades. Como me alertou um agricultor em uma conversa, temos que ter em vista que algumas culturas (como as acima mencionadas) inserem os agricultores em lógicas de produção e comercialização que foram trazidas inicialmente pelas grandes fazendas. Não que isso seja em si um problema, mas a partir do momento em que os agricultores deixam de produzir alimentos e de diversificar sua produção em função deste tipo de vinculação comercial, isso pode implicar numa perda progressiva de autonomia e numa subordinação a essas cadeias comerciais. Atualmente, como mostrarei no Capítulo I, o SASOP vem trabalhando pela manutenção da diversidade produtiva dos camponeses e enfrentando os efeitos deste processo de especialização.

Figura 7 - Área de influência da cultura do cacau e avanço da atividade no Baixo Sul da Bahia



Fonte: De Vore (2014)

Embora desde o final do século XIX o regime de escravidão tenha acabado, é importante ressaltar que o trabalho assalariado nas grandes fazendas era conformado por um conjunto amplo de cerceamentos e violações dos direitos dos trabalhadores. Desde o início do século XX, não só no Baixo Sul, como em toda área de influência das fazendas de cacau mais ao sul do estado, as relações entre os grandes proprietários e os trabalhadores eram marcadas por um alto nível de exploração da mão de obra, assegurado através uma série de dispositivos de controle e dominação. Essa exploração violenta da mão-de-obra dos ex-escravos foi amplamente retratada na literatura de Jorge Amado, particularmente com o livro “Cacau” (1933)²².

Na região do Baixo Sul essas questões de exploração abusiva do trabalho começaram a ser efetivamente enfrentadas somente no final da década de 1980 e início dos anos 1990, quando a crise do cacau promove uma ruptura no arranjo político estabelecido e os trabalhadores

²² “Era pra roçar, era pra colher, secar, carregar o cacau mole no animal, [...] pra botar no cocho e do cocho pra estufa. Era uns trabalhos muito pesado. E ganhar... era aquela mixariazinha. E outra coisa, era assim: todos esses fazendeiros tinham uma despensa, que chamam uma venda na fazenda. Dinheiro o trabalhador não via, não sabia que qualidade era. Você trabalhava o ano todo, quando era no fim do ano ainda ficava devendo ao patrão. Trabalhava feito burro, e quando (...) ia fazer as contas mais ele, do seu trabalho e do que você comeu, você ainda ficava devendo”. O trecho transcrito se assemelha muito às histórias de vida dos trabalhadores do cacau imortalizadas na literatura de Jorge Amado, mas, se trata de um depoimento real, que selecionei de uma conversa com um agricultor, ex-sindicalista, hoje assentado e que viveu ativamente o período de hegemonia das grandes fazendas de cacau.

conseguem se organizar através dos sindicatos de trabalhadores rurais para pressionar os grandes proprietários. Nesse período, muitas fazendas começam a falir e os proprietários vão perdendo força, o que permite uma ação mais assertiva dos sindicatos, primeiro por melhores condições de trabalho e, em seguida, nas demandas pelo acesso às terras das fazendas que foram sendo abandonadas na região, como mostra, por exemplo, o trabalho de Schmitt (2015).

Ainda que todos os elementos dessa trajetória – que descrevi aqui muito brevemente – tenham deixado legados importantes na região do Baixo Sul, este último momento histórico, relacionado à ruptura da organização política e territorial mantida por décadas pelas grandes fazendas de cacau é particularmente importante para os propósitos desta Tese. Os três arranjos de desenvolvimento aqui analisados buscam se afirmar como possíveis respostas às consequências desse processo. Vejamos então um pouco mais a esse respeito.

Desde meados do século XIX, o cultivo do cacau avançou em busca de terras férteis, do núcleo inicial estabelecido no entorno de Ilhéus e Itabuna, em direção a áreas “mais periféricas”. As plantações de cacau estenderam-se, também, em direção ao Baixo Sul, fato que acarretou um novo ciclo de expulsão dos posseiros que viviam no interior dessa região. Foram estruturadas grandes fazendas para o cultivo do cacau, as quais foram aos poucos promovendo também pequenas ocupações urbanas e concentrações populacionais. Segundo Schmitt (2015), este primeiro ciclo da atividade cacauceira no Baixo Sul foi estruturado a partir de um intenso processo de exploração da mão de obra, em um arranjo complexo que conjugava trabalhadores assalariados e pequenos proprietários (ou meeiros) que também se vinculavam de maneiras diversas à atividade de produção de cacau na região.

O ápice dessa atividade econômica ocorreu durante as últimas décadas do século XIX e as primeiras décadas do século XX, quando o cacau assumiu lugar de destaque entre os principais produtos da pauta de exportação brasileira e tinha na região sul da Bahia o seu principal polo de produção. As fazendas de cacau eram, na maioria das vezes, propriedades muito extensas, onde a atividade agrícola ficava por conta de um grande número de trabalhadores assalariados. De todo modo, é importante ressaltar também a presença de pequenos proprietários, que, como aponta Schmitt, eram famílias que “estavam vinculadas à grande lavoura cacauceira, suas estruturas de poder e seus circuitos de comercialização, através de relações econômicas e não econômicas de subordinação” (2015: 25)

Em meados da década de 1980, a atividade cacauceira encarou uma grande crise que impactou severamente o arranjo sócio-produtivo estruturado até então. Essa desestruturação decorreu da

articulação de diversos elementos, em especial de ordem econômica, como, por exemplo, a emergência de produção de cacau em larga escala em outros países e as inúmeras variações no preço do produto no mercado internacional. Por outro lado, é importante ressaltar também outros fatores que contribuíram para essa crise, como os diversos problemas ecológicos desencadeados pelo modelo de produção em monocultura de larga escala e que foram agravados de maneira mais veloz com a incorporação de práticas agrícolas associadas aos princípios da Revolução Verde, em especial nas décadas de 1970 e 1980. Como aponta Schmitt (2015), dentre os inúmeros problemas relacionados à sustentabilidade da produção que começaram a surgir nesse período, destaca-se a doença da “vassoura-de-bruxa”, que teve um impacto enorme na região, destruindo lavouras inteiras em um curto espaço de tempo.

Em consequência dessa crise, ocorrem importantes mudanças nas relações socioeconômicas e políticas na região em meados da década de 1980 e durante a década de 1990. Como narrou um de meus entrevistados, “A vassoura de bruxa, ela foi um mal, um grande inimigo para os latifundiários, para os coronéis do cacau. Mas para os trabalhadores, que eram escravos dos coronéis do cacau, a vassoura de bruxa foi uma benção”.

A falência da cultura do cacau no Baixo Sul acarretou no abandono de muitas fazendas, cujos proprietários, na realidade, quase nunca estavam presentes na região, dado que as atividades agrícolas eram em sua maioria gerenciadas por administradores. É nesse período, em meados da década de 1980, que têm início as iniciativas de luta pela terra visando a conquista de assentamentos de reforma agrária na região. Estas lutas encontram-se, também, associadas às articulações nacionais pela reforma agrária organizadas pelos movimentos sociais durante a década de 1990. Dos anos 1980 em diante foram criados no Baixo Sul 41 assentamentos da reforma agrária, articulados pela pressão dos movimentos sociais para desapropriação das fazendas de cacau enquadradas como improdutivas. Como bem pontuam Germani e Freitas (2005):

Nesta conjuntura, foi gerado um volume excedente de força de trabalho que passou a reivindicar a posse da terra como meio de acesso às condições dignas de sobrevivência. Paralelamente, a desvalorização das terras na região e a estagnação produtiva das fazendas tornaram a desapropriação um caminho de grande viabilidade econômica para muitos fazendeiros. Assim, foram criadas as condições objetivas e subjetivas que possibilitaram a inserção dos movimentos sociais de luta pela terra no cenário regional, a partir da década de 90. (GERMANI; FREITAS, 2005: 5521)²³

²³ Cabe ressaltar que o trabalho de Germani e Freitas (2005) versa sobre a região do Litoral Sul. De qualquer

No contexto do Baixo Sul, um episódio de luta merece ser registrado, acontecimento este que ocorreu antes mesmo da crise do cacau assumir a proporção que culminou com a falência das grandes fazendas. Refiro-me ao caso do Projeto de Assentamento Rápido (PAR) em Camamu, na comunidade de Pimenteiras, que foi estabelecido em 1981. No final da década de 1970, ainda no contexto de expansão do cacau que vinha subindo desde Itabuna, os moradores de Pimenteiras viram a área onde residiam ser ameaçada pelos interesses dos grandes proprietários.

Já no final da década de 1970 a gente já começou a se mexer. Naquele tempo não tinha esse movimento que tem hoje, não tinha estrada, não tinha asfalto ainda nessa região. E foi nesse meio que a gente iniciou a nossa luta pra defender as terras. A gente era posseiro, eu era moço ainda, jovem naquela época. Mas a gente se viu assim perseguido por um grupo de grileiros que queria tomar nossas terras. [...] isso se estendeu até a década de 1980, um conflito danado. Era 5 mil hectares de terra que era cheio de posseiros e tal. E aí quando veio a desapropriação da terra, a gente não se conformou de ficar só lá.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com ex-sindicalista e assentado da reforma agrária.

A articulação da resistência na comunidade de Pimenteiras teve apoio fundamental da Igreja Católica, que possibilitou que o caso tivesse visibilidade pública assegurando a articulação política necessária para garantir a permanência das famílias na localidade naquele momento. O PAR Camamu, como ficou conhecido o projeto de assentamento realizado na Pimenteiras, foi uma das primeiras iniciativas de reforma agrária implementadas no estado da Bahia²⁴. Durante o trabalho de campo, entrevistei várias pessoas que mencionaram este episódio. Várias delas eram antigos moradores e estiveram diretamente envolvidas neste primeiro foco de resistência. Outros são filhos e filhas de moradores e que hoje estão assentados em outros projetos de reforma agrária na região. O fato é que é a partir deste caso da Pimenteiras que tem início os movimentos de resistência e de pressão para com as grandes fazendas (de cacau e guaraná, principalmente) que, ao final dos anos 1980, já se apresentavam amplamente fragilizadas em função da crise.

Como também indica a frase final do depoimento acima, a resistência na Pimenteiras não ficou

forma, um processo bastante semelhante foi observado no Baixo Sul, o que permite tal aproximação.

²⁴ Segundo os dados disponíveis no site do INCRA, os primeiros assentamentos estabelecidos no estado da Bahia foram na região do atual território do Velho Chico, no ano de 1975, nos municípios de Serra do Ramalho e Carinhanha, através de projetos de colonização.

circunscrita àquela localidade. A articulação e organização política que emanou deste episódio foi então canalizada e ampliada para a conquista do sindicato no município de Camamu, que naquele período estava sob influência dos fazendeiros e pouco contribuía para a garantia dos direitos dos trabalhadores. No início da década de 1990 os trabalhadores das fazendas de cacau já estavam bem organizados e começavam a se articular regionalmente. Nesse período, não só em Camamu, como também em Ituberá, Taperoá e Wenceslau Guimarães, os sindicatos de trabalhadores rurais já se encontravam de fato sob condução dos trabalhadores.

Aqui tinha grandes fazendas de assalariados, tipo a Cutrosa, a Cepel, a Brahma, a Michelin. E a gente fizemos um movimento forte, que desembocou na retomada do sindicato. Conseguimos entrar no sindicato, conseguimos se organizar melhor, trazer mais gente e tal. Depois que nós assumimos o sindicato, a gente fez um trabalho forte pra cima das grandes fazendas daqui. A gente fez um trabalho forte com os assalariados desses municípios. Organizamos greves, organizamos lutas por melhores condições de trabalho. [...] A luta nossa do sindicato ajudou a trazer uma condição de vida melhor pra esses assalariados. Quando veio a crise do cacau, aí começou as fazendas a demitir os trabalhadores. Começou a diminuir esse progresso das grandes fazendas. Aí a gente começou a atuar na luta pela Reforma Agrária. Transformar essas fazendas em assentamentos da reforma agrária.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com liderança sindicalista e assentado da reforma agrária.

Nesse contexto específico, e em relação direta com as movimentações em âmbito nacional, os projetos de reforma agrária avançaram de maneira significativa no Baixo Sul, particularmente ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000. Daí em diante, conforme veremos no Capítulo I, o tema agrário perde força e diminuem também as ocupações de terras e o ritmo de implantação dos projetos de assentamento. De qualquer maneira, no período em questão foram destinados cerca de 36 mil hectares de terras no Baixo Sul para a reforma agrária, sendo que a grande maioria correspondia a áreas das grandes fazendas de cacau. Além dos sindicatos de trabalhadores rurais, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) teve participação importante nesse processo, chegando à região também em meados da década de 1990 e promovendo diversas ações de pressão nas áreas abandonadas pelos fazendeiros do cacau.

De um lado e de outro, sindicatos e MST tiveram como desafio articular uma base social composta em boa parte por posseiros que residiam nas próprias fazendas ou nas proximidades das mesmas e por pessoas que vinham de fora da região (trazidas pelos próprios movimentos,

em especial pelo MST) em busca de uma oportunidade de acesso à terra. Na maioria das vezes, as fazendas encontravam-se abandonadas e as plantações de cacau severamente impactadas pela vassoura-de-bruxa. Em alguns casos, os antigos proprietários lançaram mão da prática do desmatamento, tentando retirar alguma renda diante da estagnação da produção do cacau. Eram, portanto, áreas com sérias limitações produtivas, além de estarem localizadas quase sempre em regiões distantes e de difícil acesso.

Ou seja, para além de todo o esforço de constituição legal dos assentamentos, os movimentos sociais tiveram ainda a tarefa de organizar produtivamente os assentados de modo a viabilizar economicamente a agricultura familiar em áreas onde anteriormente haviam apenas monoculturas de cacau, de seringueiras ou de guaraná. Tanto no caso do MST como também (e principalmente) no caso de alguns assentamentos organizados pelos sindicatos, especialmente naqueles situados na região de Camamu, a agroecologia despontou, ao final da década de 1990, como um horizonte de organização socioprodutiva para os assentamentos.

Esse enfoque de trabalho, ao mesmo tempo que abarcava, pelo menos em um primeiro momento, o manejo das antigas plantações de cacau, guaraná e seringa pelos assentados, incluía também o fomento a práticas agrícolas diversificadas, inclusive utilizando o potencial produtivo dos remanescentes florestais ainda existentes nos assentamentos. No caso dos assentamentos conduzidos pelos sindicatos, foi estabelecida desde esta época uma parceria com o Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP) que vem trabalhando há duas décadas sob esta perspectiva agroecológica. No caso do MST, ainda que a incorporação de um enfoque agroecológico tenha se dado mais recentemente, como veremos no Capítulo III, o movimento vem trabalhando na formação de jovens e técnicos para a promoção de uma agricultura de base ecológica e para a diversificação produtiva nos assentamentos.

Em suma se, de um lado, o período mais intenso de desapropriações e de luta pelo acesso à terra teve vida relativamente curta, fato esse que merece ser melhor investigado e que será analisado de forma mais detalhada no Capítulo I, de outro lado, o desafio da consolidação social e produtiva dos assentamentos configurou-se ao longo das duas últimas décadas como uma questão de grande importância para os movimentos sociais.

Mas, para além dos assentamentos da reforma agrária, existiu também na região um intenso processo de reconhecimento de comunidades quilombolas. Como já foi mencionado anteriormente, atualmente são 55 comunidades quilombolas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares. Como mostra a Figura 8 (que sistematiza os dados das Tabelas 01 e 02), se

é no início dos anos 2000 que a reforma agrária perde força, com uma diminuição drástica no número de assentamentos quando comparado ao período anterior, é nesse mesmo período que questão quilombola passa a ganhar expressão na região.

Tabela 1 - Assentamentos da Reforma Agrária no Baixo Sul da Bahia

Número	Nome do Projeto	Município Sede	Área (ha)	Famílias Capacidade	Famílias Assentadas	Ano	Vinculação
1	PA Camamu	Camamu	4497	300	35	1981	STTR
2	PA Santa Maria	Marau	1408	60	54	1986	STTR
3	PA Mariana	Camamu	649	28	27	1988	MST
4	PA Vila Tancredo Neves	Wenceslau Guimarães	986	67	65	1995	STTR
5	PA Residente	Wenceslau Guimarães	1001	50	48	1995	STTR
6	PA União	Wenceslau Guimarães	562	30	30	1995	STTR
7	PA Mata do Sossego	Igrapiúna	1568	82	82	1996	STTR
8	PA Santa Luzia	Valença	387	44	26	1996	STTR
9	PA Novo Horizonte	Wenceslau Guimarães	2498	105	105	1996	STTR
10	PA Zumbi dos Palmares	Camamu	1245	50	50	1997	STTR
11	PA Mirante	Igrapiúna	773	40	42	1997	MST
12	PA Margarida Alves	Ituberá	523	30	24	1997	MST
13	PA Lucas Dantas	Ituberá	702	50	49	1997	MST
14	PA Josinei Hypolito	Ituberá	826	61	60	1997	MST
15	PA 17 de Abril	Taperoá	1000	80	38	1997	MST
16	PA Ernesto Che Guevara	Wenceslau Guimarães	849	60	50	1997	MST
17	PA Boa Sorte	Wenceslau Guimarães	1100	50	47	1997	MST
18	PA Chico Mendes	Wenceslau Guimarães	426	35	31	1997	STTR
19	PA Dandara dos Palmares	Camamu	1453	70	63	1997	STTR
20	PA São José/Limoeiro	Camamu	303	15	-	1998	STTR
21	PA Limoeiro	Camamu	1304	55	54	1998	MST
22	PA Burundanga	Igrapiúna	954	40	-	1998	STTR
23	PA Fazenda da Conquista	Valença	617	62	62	1998	STTR
24	PA Fábio Henrique	Wenceslau Guimarães	1289	76	76	1998	MST
25	PA São João	Wenceslau Guimarães	989	80	80	1998	STTR
26	PA Paulo Jackson	Camamu	892	90	55	1999	STTR
27	PA Liberdade	Marau	726	57	52	1999	STTR
28	PA Paulo Freire	Camamu	354	25	19	2001	STTR
29	PA Vencedores	Wenceslau Guimarães	240	22	22	2001	STTR
30	PA Antonio Conselheiro	Wenceslau Guimarães	303	20	20	2001	STTR
31	PA Cedro III	Gandu	293	18	18	2001	STTR
32	PA Conjunto Mineiro	Gandu	324	26	25	2002	STTR
33	PA Ernesto Che Guevara	Camamu	392	19	19	2003	STTR
34	PA Argemiro Mendes de Oliveira	Camamu	395	24	24	2003	MST
35	PA Antonio Conselheiro III	Camamu	338	35	35	2003	MST
36	PA Fazenda São João	Nilo Peçanha	415	30	30	2003	MST
37	PA Fazenda Dois Irmãos	Wenceslau Guimarães	305	21	19	2003	STTR
38	PA Fazenda Bom Jesus	Igrapiúna	352	35	29	2004	MST
39	PA Luzitânia	Marau	279	30	27	2006	STTR
40	PA Maçaranduba Nova Esperança	Marau	587	38	33	2009	STTR
41	PA José Moreira da Silva	Taperoá	1364	20	18	2010	STTR
42	PA Candelaria	Wenceslau Guimarães	456	45	31	2010	MST
TOTAIS			35924	2175	1674		

Fonte: Elaboração do autor. Base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2015)

Tabela 2 - Comunidades Quilombolas no Baixo Sul da Bahia, com certificação pela

Fundação Cultural Palmares.²⁵

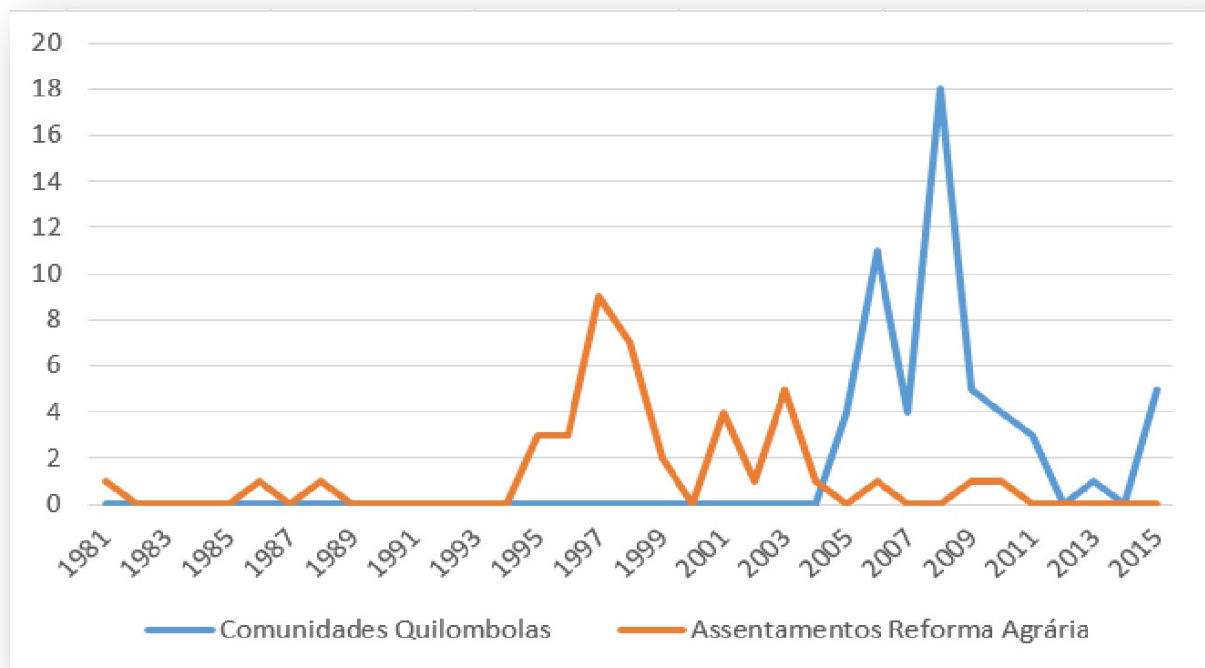
Número	Nome da Comunidade	Município Sede	Número de Famílias	Data de Publicação - FCP
1	Boitaraca	Nilo Peçanha	49	19/04/2005
2	Jatimane	Nilo Peçanha	91	19/04/2005
3	Ingazeira	Ituberá	87	05/06/2005
4	Lagoa Santa	Ituberá	89	08/06/2005
5	Empata Viagem	Maraú	0	20/01/2006
6	Vila Monte Alegre	Cairu	27	12/05/2006
7	Laranjeiras	Igrapiúna	37	12/05/2006
8	São João de Santa Bárbara	Ituberá	32	12/05/2006
9	Maraú	Maraú	0	12/05/2006
10	São Raimundo	Maraú	0	12/05/2006
11	Terra Verde e Minério	Maraú	0	12/05/2006
12	Brejo Grande	Ituberá	46	07/06/2006
13	Curral da Pedra	Ituberá	0	07/06/2006
14	Torrinhas	Cairu	150	13/12/2006
15	Barro Vermelho	Maraú	0	13/12/2006
16	Filhos e Amigos de Cairu	Cairu	302	07/02/2007
17	Galeão	Cairu	230	13/03/2007
18	Cágados	Ituberá	74	13/03/2007
19	Quitungo	Maraú	0	13/03/2007
20	Acarai	Camamu	234	05/03/2008
21	Barroso	Camamu	215	05/03/2008
22	Garcia	Camamu	208	05/03/2008
23	Getimana	Camamu	66	05/03/2008
24	Pedra Rasa	Camamu	152	05/03/2008
25	Porto do Campo	Camamu	78	05/03/2008
26	Pratigi	Camamu	75	05/03/2008
27	Ronco	Camamu	78	05/03/2008
28	Tapuia	Camamu	122	05/03/2008
29	Alto Alegre	Presidente Tancredo Neves	102	05/03/2008
30	Pau da Letra	Presidente Tancredo Neves	85	05/03/2008
31	Graciosa	Taperoá	67	05/03/2008
32	Lanmego	Taperoá	80	05/03/2008
33	Miguel Chigo	Taperoá	201	05/03/2008
34	Novo Horizonte I	Valença	200	05/03/2008
35	Sarapuí	Valença	150	05/03/2008
36	Pimenteiras	Camamu	148	10/04/2008
37	Nova Esperança	Wenceslau Guimarães	0	09/12/2008
38	Arueira	Valença	0	05/05/2009
39	Buraco Azul	Valença	0	05/05/2009
40	Jaqueira	Valença	0	05/05/2009
41	Sapé Grande	Valença	0	05/05/2009
42	Vila Velha do Jequiriça	Valença	0	05/05/2009
43	Bataeira	Cairu	20	06/07/2010
44	Rio Preto	Wenceslau Guimarães	0	06/07/2010
45	Jericó	Wenceslau Guimarães	0	04/11/2010
46	Sarilândia	Wenceslau Guimarães	0	04/11/2010
47	Mucugê	Wenceslau Guimarães	0	11/05/2011
48	Sapucaia	Igrapiúna	56	17/06/2011
49	Boqueirão	Teolândia	0	01/12/2011
50	Pedra Branca do Riacho do Ouro	Taperoá	0	24/05/2013
51	Amba	Igrapiúna	30	02/02/2015
52	Paraíso	Teolândia	0	02/02/2015
53	Candimba	Valença	0	02/02/2015
54	Rio Vermelho	Valença	0	02/02/2015
55	Riachão das Flores	Wenceslau Guimarães	0	02/02/2015
TOTAL FAMÍLIAS			3381	

Fonte: Elaboração do autor. Base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2015)

Figura 8 - Evolução dos Assentamentos da Reforma Agrária e das Certificações

²⁵ Cabe destacar que as informações apresentadas no site da FCP sobre quantidade de famílias nas comunidades são muito imprecisas, bem como não há dados sobre as áreas dessas comunidades, uma vez que são poucas que foram contempladas com a elaboração do RTID até o presente momento.

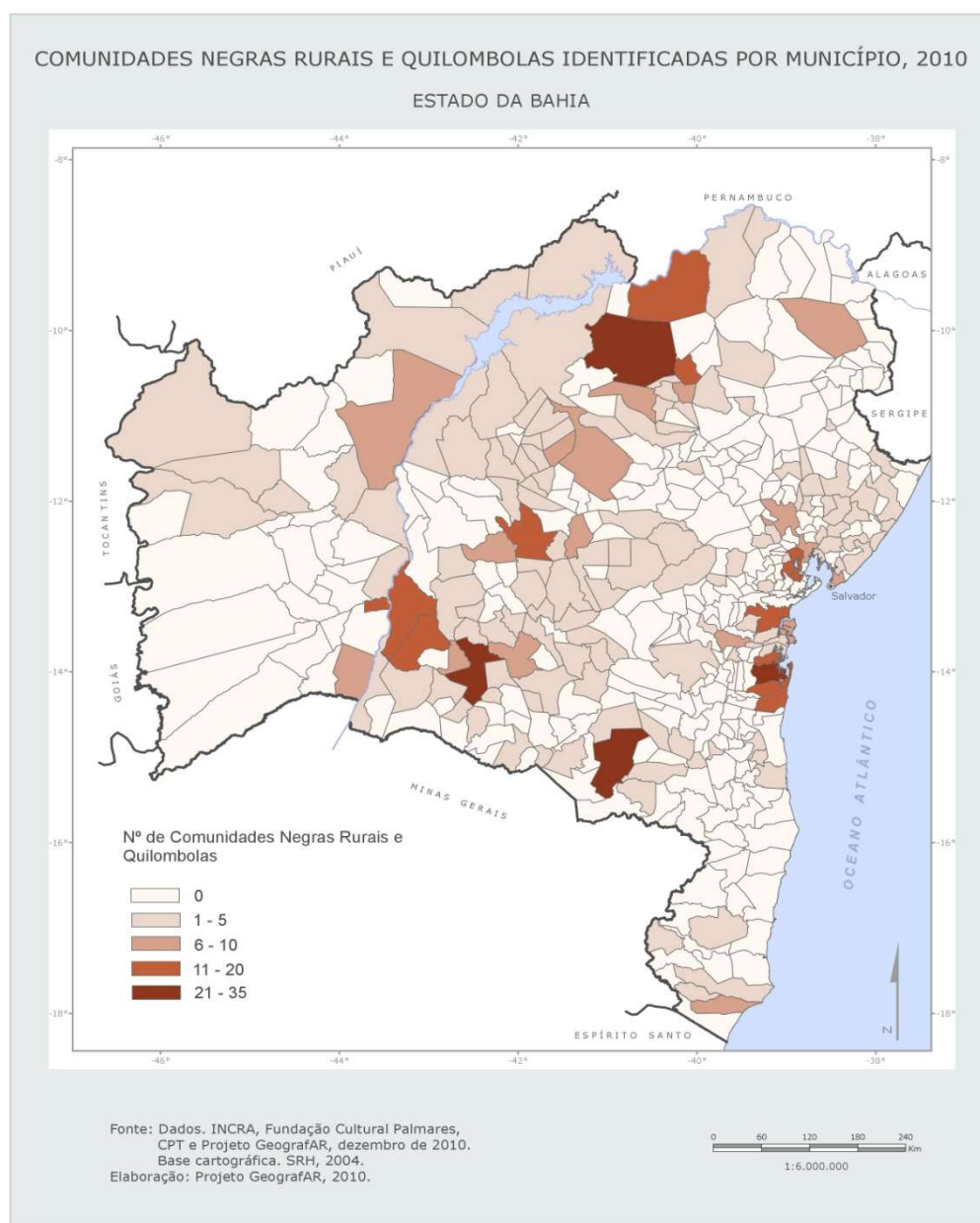
Quilombolas no Baixo Sul



Fonte: Elaboração do autor. Base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2015).

Após a instituição do Decreto 4887 de 20 de novembro de 2003, que regulamentou o Artigo 68 da Constituição Federal e que dispôs sobre o direito das comunidades quilombolas à propriedade de suas terras, tiveram início por todo Brasil ações em defesa dos territórios quilombolas. Segundo os dados disponibilizados no site da Fundação Cultural Palmares, o estado da Bahia é o que apresenta hoje o maior número de comunidades quilombolas, com 638 certificações. Na Figura 9, que apresenta a espacialização dos quilombolas nas diferentes regiões do estado da Bahia, é possível perceber a grande concentração dessas comunidades no Baixo Sul.

Figura 9 - Distribuição das comunidades quilombolas no estado da Bahia, por município.



Fonte: Projeto GeografAR.

Nesse território, o processo de certificação fortaleceu-se na segunda metade dos anos 2000 conduzido principalmente pela Associação dos Municípios do Baixo Sul (AMUBS), uma organização de prefeitos que recebia recursos da Fundação Odebrecht. Entre 2005 e 2009 foram certificadas na região 42 comunidades quilombolas pela Fundação Cultural Palmares e, como reiteraram alguns de meus interlocutores, esse processo se deu sem que uma discussão mais

adequada acerca do processo de identificação destas populações como quilombolas e de suas implicações, tanto identitárias como no que diz respeito ao acesso à terra e às formas gestão dos territórios destas comunidades. A AMUBS, interessada nos repasses adicionais do governo federal para os municípios onde estivessem localizadas comunidades quilombolas, promoveu uma campanha massiva para identificação e certificação dos quilombolas, o que aconteceu de maneira abrupta e nada participativa, acarretando inclusive em efeitos negativos e, em alguns casos, até mesmo na rejeição à ideia de “ser quilombola”.

Muitas comunidades receberam visitas de representantes da AMUBS (e também da Fundação Odebrecht) que organizaram reuniões e apresentaram o “projeto quilombola”, com promessas de melhorias nas áreas de educação, saúde e na organização produtiva. Conduziram um processo rápido de adequação estatutária das associações existentes (ou fundaram novas associações) para a incorporação da identidade quilombola e formalizaram na Fundação Cultural Palmares o registro dessas comunidades. Decorridos quase dez anos desse processo inicial, nenhuma comunidade certificada acessou os recursos que a elas deveriam ser destinados pelas prefeituras.

Pior que isso, em vários casos formou-se uma enorme desconfiança e até um sentimento de rejeição em relação à identidade quilombola, diante das expectativas frustradas e dos compromissos não cumpridos. Atualmente, algumas organizações vêm trabalhando na reconstrução da questão quilombola no Baixo Sul. Mesmo com enfoques e perspectivas diferentes, cabe destaque para o importante trabalho desenvolvido pelo Conselho Quilombola (ligado à CONAQ), pelo SASOP e por Koinonia, entidades não governamentais que vêm desenvolvendo ações nas comunidades certificadas com o objetivo de trabalhar de maneira mais dialogada e participativa a ideia de ser quilombola, bem como apresentando a institucionalidade e o funcionamento das políticas públicas específicas a que essas comunidades têm direito. Também atuam no apoio às comunidades quilombolas o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP) e o Conselho Pastoral da Pesca (CPP) embora, como veremos no Capítulo II, essas duas organizações tenham entrado em cena com a atribuição de assessorar comunidades que vêm enfrentando conflitos e que estão em risco de perder seus territórios.

Tabela 3 - Comunidades Quilombolas no Baixo Sul da Bahia, com certificação pela Fundação Cultural Palmares.

Comunidades Quilombolas, certificadas pela FCP	
Município	Quantidade
Cairu	5
Camamu	10
Igrapiúna	3
Ituberá	6
Maraú	6
Nilo Peçanha	2
Presidente Tancredo Neves	2
Taperoá	4
Teolândia	2
Valença	9
Wenceslau Guimarães	6
Total	55

Fonte: Elaboração do autor. Base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2015)

Desse modo, embora o Baixo Sul seja um território historicamente marcado pela presença de uma população negra rural, a identidade quilombola ainda é um elemento em construção. As políticas públicas e o embasamento legal promovido pelo Decreto 4887, de 2003, abriram uma possibilidade para essa construção político-identitária. Se algumas comunidades ainda não associam suas práticas e tradições ao nome “quilombola” – o que é plenamente compreensível, uma vez que a história da escravidão não é algo facilmente convertido em uma posituação dessa identidade – isso decorre também da falta de informação qualificada e politizada sobre o que são os direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombo e como funcionam as políticas públicas específicas dirigidas a essa categoria social.

As organizações não governamentais e movimentos sociais acima mencionados têm procurado trabalhar, justamente, nessa direção. De qualquer forma, para além de toda problemática desencadeada pela ação das prefeituras locais, existe ainda toda uma limitação institucional a ser enfrentada pelas comunidades quilombolas para fazer valer seus direitos, especialmente no que diz respeito ao direito sobre o território. Segundo informações disponíveis no site do INCRA, no estado da Bahia, das 638 comunidades certificadas, apenas 17 possuem titulação de seus territórios. Desses, três foram formalizados até 2000, quando o órgão responsável pela titulação ainda era a Fundação Cultural Palmares. Depois disso, no ano de 2007, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) concede um título de uma comunidade quilombola, no município de Muquém de São Francisco, e sete anos mais tarde, em 2014, a Coordenação de

Desenvolvimento Agrário (CDA) do Estado da Bahia reconhece a titulação de outros 13 territórios.

Esses dados apontam para um fato bastante importante que diz respeito à inoperância e à enorme morosidade do INCRA com relação à titulação das comunidades quilombolas. Atualmente, 266 comunidades no estado da Bahia deram entrada na documentação e estão com processos administrativos em aberto junto a este órgão para titulação de seus territórios, embora em apenas 28 casos o INCRA tenha dado andamento aos processos, com a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), peça fundamental para a titulação dos territórios.

No caso do Baixo Sul, apenas a comunidade de Boitaraca, situada no município de Nilo Peçanha, teve seu território titulado em 2014. Não por acaso, trata-se de uma comunidade que há anos vem sendo influenciada e tutelada pela Fundação Odebrecht, que desenvolve projetos localizados de fomento ao artesanato, dentre outras iniciativas. O fato é que houve nesta comunidade uma articulação da Fundação diretamente com o CDA, para titulação apenas das áreas correspondentes às terras devolutas do governo estadual, sem a realização de um estudo com as características do RTID e sem a incorporação de áreas que poderiam ser incluídas no território da comunidade, por exemplo, por desapropriação de terras privadas na localidade. Cabe ressaltar que esse não é um caso isolado, sendo que em várias localidades do Baixo Sul e também da Bahia verificam-se situações semelhantes. Esse tipo de “resolução” implica, de um lado, na redução do território potencial das comunidades e, de outro, na neutralização da demanda, uma vez que a questão é muitas vezes dada como resolvida e apaziguada a partir do momento em que o CDA delimita apenas a parcela que lhe cabe do território.

Ao fim e ao cabo, vemos que na prática o processo de titulação de comunidades tem sido extremamente restrito. Ou seja, a questão agrária, numa perspectiva de redução da concentração fundiária e garantia do direito à terra e ao território, permanece estagnada ou caminhando a passos tímidos e lentos. Ainda que formalmente a possibilidade de uma desconcentração da estrutura fundiária esteja em aberto, seja através dos territórios quilombolas seja por meio de uma política de assentamentos, a morosidade institucional e os artifícios burocráticos obstaculizam a tramitação dos processos de uma maneira que praticamente inviabiliza a mobilização das comunidades para a garantia de seus territórios. Na Bahia, 80 comunidades quilombolas deram entrada em processos administrativos junto ao INCRA até 2010. Em muitos casos a pressão externa (de grandes empreendimentos, do agronegócio, do turismo, etc.) age

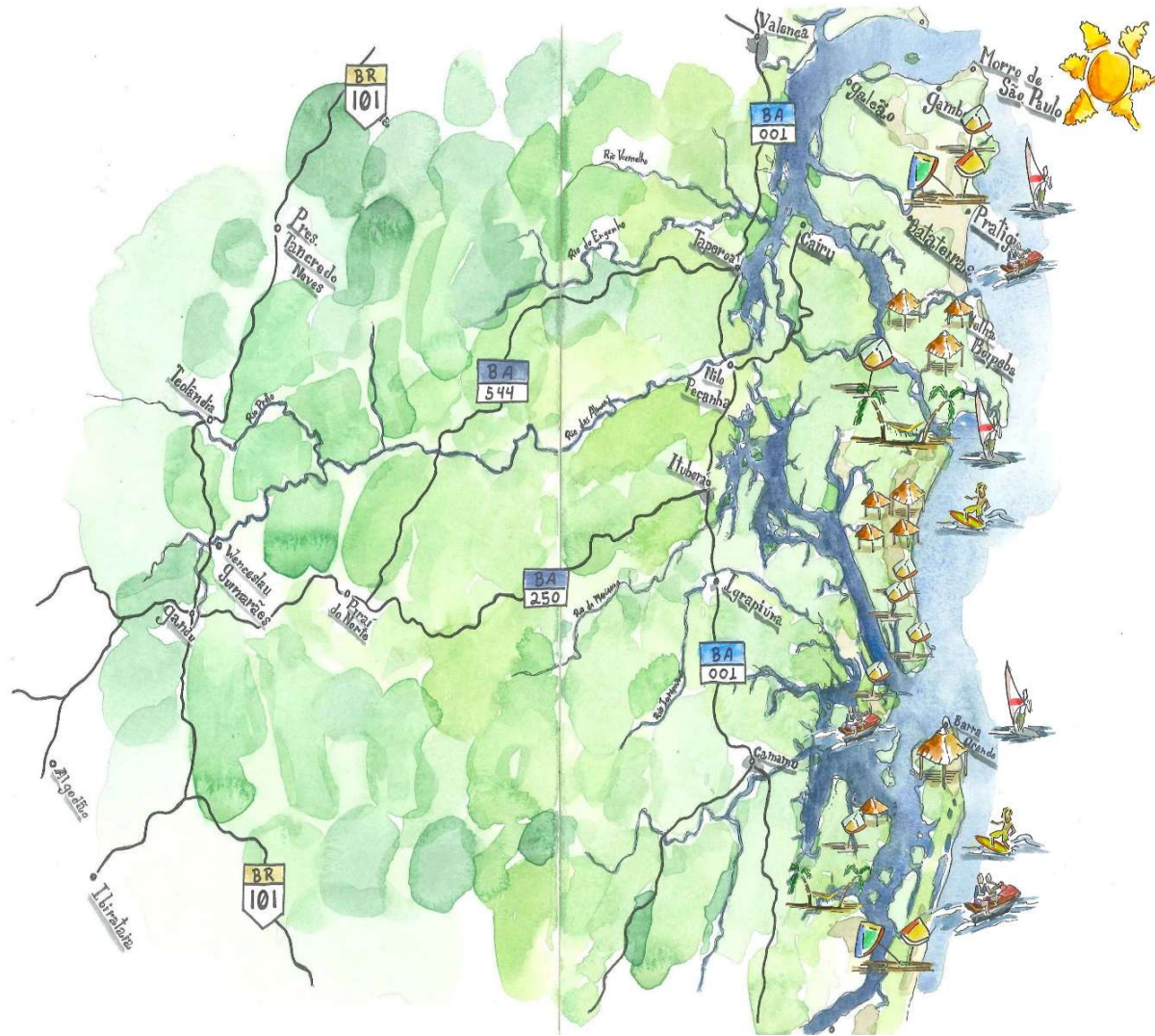
em outra temporalidade, muito mais acelerada. Se, de um lado, as comunidades têm que enfrentar a batalha burocrática com o INCRA e os demais órgãos responsáveis pelo processo de titulação, enfrentam, de outro lado, conflitos cotidianos, promovidos pela expansão de atividades capitalistas que visam apropriar-se dos territórios e de recursos naturais – incluindo áreas de mata, fontes de água, entre outros – que são centrais para a reprodução socioeconômica dessas comunidades.

É precisamente isso que vem ocorrendo no caso do Baixo Sul. Se do início do século passado até meados da década de 1980 era o avanço da fronteira agrícola do cacau que ameaçava as comunidades de posseiros nos vales do Baixo Sul, da década de 1990 em diante, as novas áreas de interesse correspondem aos trechos litorâneos, dos estuários e das praias, visados agora pela expansão da atividade turística na região.

Essa faixa litorânea do Baixo Sul, onde também se constituíram inúmeras comunidades rurais e de pescadores após o período da escravidão, ficaram relativamente à margem do avanço do cacau proveniente de Ilhéus e Itabuna. O clima e as condições de solo neste trecho de baixada não eram propícios para o cultivo do cacau. Nessas áreas, é comum o cultivo do dendê, explorado em regime extrativista, assim como a piaçava, outra importante fonte de renda das chamadas comunidades de beirada que são, em sua grande maioria, ligadas à pesca artesanal e à mariscagem. O turismo consiste hoje no principal movimento de expropriação que avança sobre as comunidades tradicionais no Baixo Sul, ameaçando seus territórios e os recursos naturais necessários para a reprodução socioeconômica das mesmas.

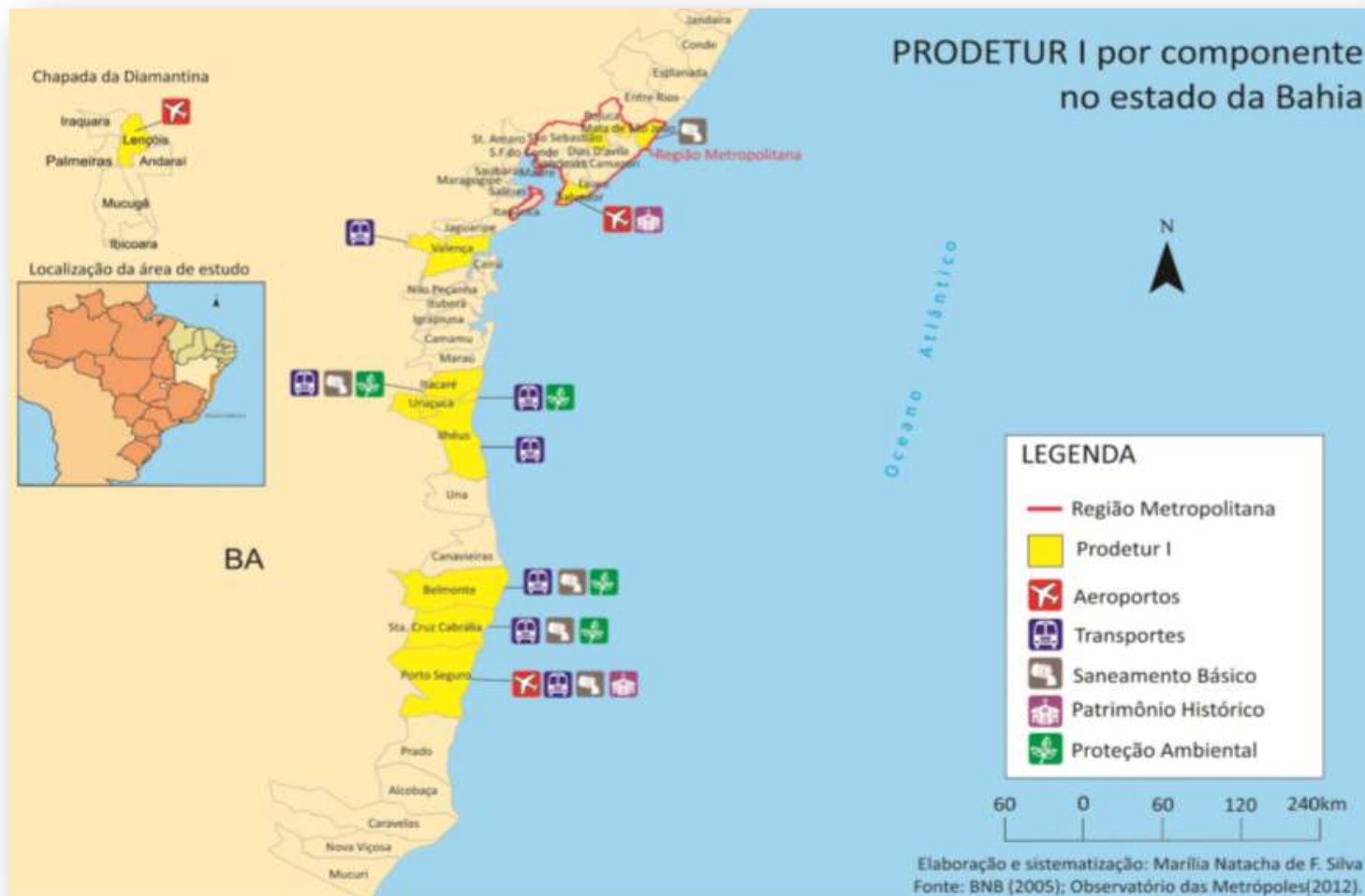
Procurei descrever esse processo de maneira detalhada ao longo do Capítulo II, evidenciando as conexões, as instituições e os discursos que sustentam e, em alguma medida, autorizam o avanço do turismo não só no Baixo Sul, mas em todo Nordeste. Sem a pretensão de antecipar aqui as discussões, apresento abaixo algumas figuras que endossam uma das principais discussões que procurei abordar nesta pesquisa: a ideia de que o turismo vem configurando uma nova faceta da questão agrária no litoral nordestino, e que o Baixo Sul é uma de suas principais fronteiras de expansão.

Figura 11 - O turismo nas praias do Baixo Sul.



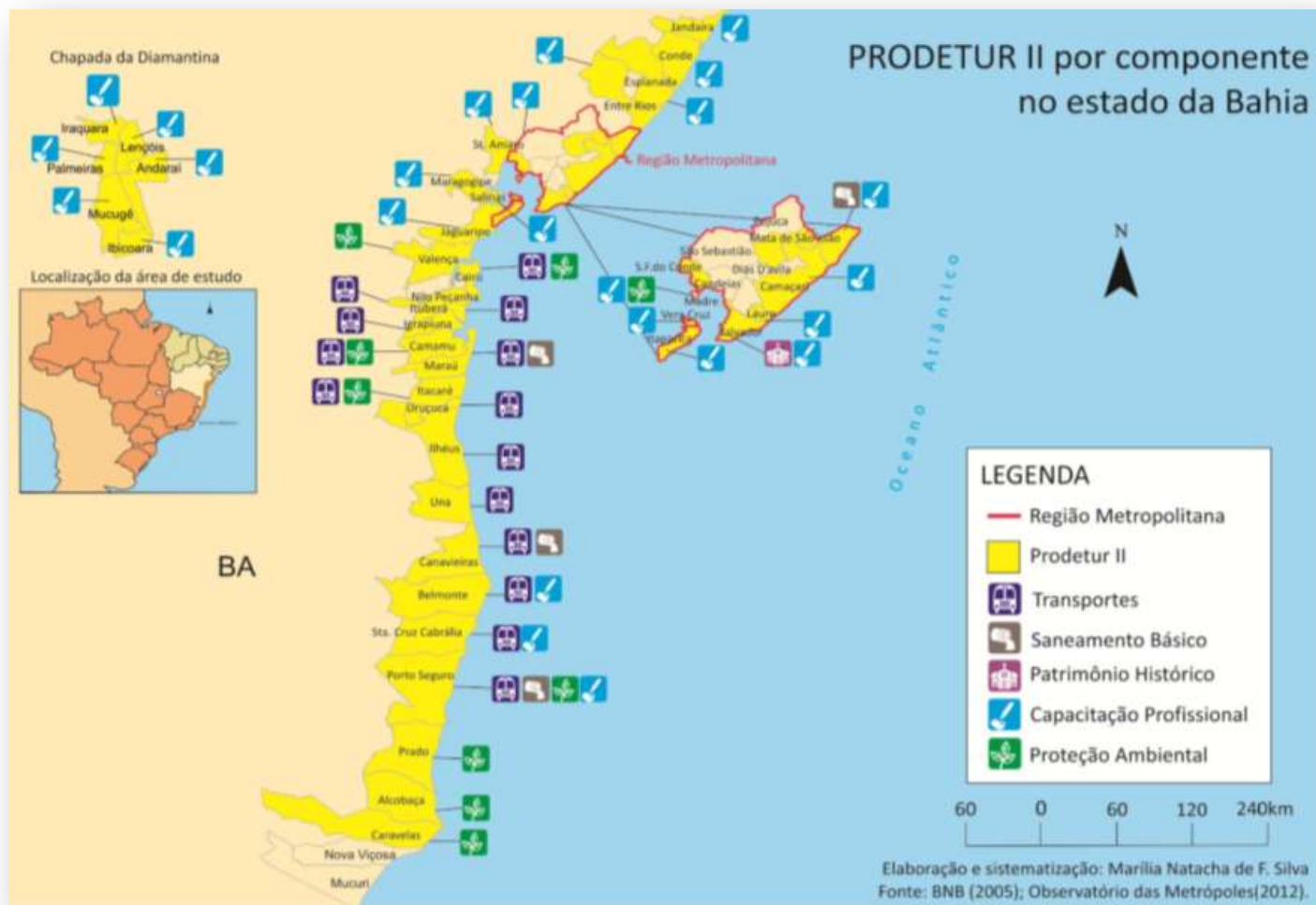
Elaboração: Artur Sgambatti Monteiro

Figura 12 - Distribuição dos investimentos da primeira fase do PRODETUR, por município na Bahia.



Fonte: Marília Silva (2013)

Figura 13 - Distribuição dos investimentos da primeira fase do PRODETUR, por município na Bahia.



Fonte: Marília Silva (2013)

Figura 14 - Mapa turístico de Morro de São Paulo e propaganda da Costa do Dendê



Fonte: http://www.bahia.ws/wp-content/uploads/2014/09/mapa_turistico_morro_de_sao_paulo.jpg

A Figura 11 mostra a localização dos principais pontos turísticos do Baixo Sul, que se concentram nos municípios do trecho litorâneo que as políticas públicas de promoção do turismo tratam como “Costa do Dendê”²⁶. Já as Figuras 12 e 13 mostram a evolução espacial

²⁶ Os municípios que compõem a região turística da Costa do Dendê são Valença, Taperoá, Cairu, Nilo Peçanha,

do PRODETUR, a principal política pública de fomento ao turismo. Com base nas imagens, é possível perceber que na primeira fase (que se estendeu até 2005) o Baixo Sul ainda não havia sido contemplado com recursos do programa, cenário que se modifica na segunda fase, quando quase todos os municípios do trecho litorâneo do Baixo Sul passam a receber investimentos desta política pública, principalmente na área de transportes (estradas, principalmente) e para a proteção ambiental (que culminou na criação das várias APAs que existem hoje no Baixo Sul).

O fato é que hoje o Baixo Sul desponta como um território altamente cobiçado para a expansão do turismo, fato que pode também ser verificado na Figura 14. Se há trinta anos atrás, em 1986, o Baixo Sul enfrentava um período de ruptura e um relativo “vazio programático” com a falência progressiva das fazendas de cacau, há vinte anos, em 1996, assistíamos o ápice de um interessante processo de insurgências populares que culminou no estabelecimento dos assentamentos da reforma agrária na região. Há dez anos atrás, em 2006, começavam a despontar os primeiros investimentos logísticos e de infraestrutura urbana ligados ao turismo, o que permitiu que hoje, em 2016, o Baixo Sul seja uma das fronteiras de expansão da atividade no litoral nordestino. É nesse contexto histórico, social, político e geográfico em que foram analisados os arranjos políticos de desenvolvimento que serão apresentados nos capítulos a seguir.

CAPÍTULO I - O ARRANJO POLÍTICO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: AGRICULTURA FAMILIAR, CONTROLE SOCIAL E NEUTRALIZAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA

O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo.

Carlos Brandão (2007)

Introdução

Em abril de 2015 cheguei ao Baixo Sul para uma primeira temporada de pesquisa que teve duração de um mês. Antes da viagem, fiz uma listagem preliminar de atores e organizações com as quais pretendia conversar para melhor entender a experiência da política de desenvolvimento territorial no contexto local. Esses primeiros nomes foram indicados após o contato inicial com o SASOP²⁷, feito ainda do Rio de Janeiro. Logo no primeiro dia de campo, quando cheguei a Camamu, fui recebido pela diretoria e pela equipe técnica do SASOP, para uma reunião onde apresentei minha proposta de pesquisa. Naquele momento, apesar de ter ainda a política de desenvolvimento territorial como foco, me interessava também conhecer o território do Baixo Sul como um todo, de modo a identificar outras iniciativas que tivessem presença marcante na região. Como já mencionei, conhecia ainda muito por cima os casos da expansão do turismo, da questão quilombola e da presença da Fundação Odebrecht.

Não faria, portanto, uma análise meramente descritiva, menos ainda elogiosa ao texto e aos conceitos da política. Deixei isso claro para a equipe do SASOP em minha apresentação, que

²⁷ O Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP) foi fundado em 1989, e desde 1997 atua no Baixo Sul. Como indica o site da instituição “Sua missão é contribuir para o desenvolvimento rural sustentável a partir do fortalecimento da agricultura familiar, com base na Agroecologia e favorecer o protagonismo e conquista da cidadania por agricultores, agricultoras e suas organizações”. O SASOP atua também, desde sua fundação, no território Sertão do São Francisco, localizado no semiárido baiano. Fonte: www.sasop.org.br

foi recebida com entusiasmo pela coordenadora da organização no Baixo Sul. Na reunião, além desta coordenadora, estavam presentes oito técnicos, todos naturais dos municípios da região, o que transparece a política do SASOP de manter uma equipe técnica com grande conhecimento do território em que atua. Três dos técnicos eram jovens assentados que contaram terem envolvimento com o SASOP desde muito cedo, ainda quando criança, no âmbito dos projetos que a organização realizava nos assentamentos para promoção da agroecologia e segurança alimentar. Hoje se formaram como técnicos agrícolas (com incentivo e com formação complementar pelo próprio SASOP) e atuam prestando assistência técnica em seus próprios assentamentos.

Na equipe ainda haviam técnicos que trabalham pelo SASOP no Baixo Sul, desde 1998, e que, portanto, possuíam uma visão bastante ampla do território, particularmente no que diz respeito ao meio rural, onde atuam objetivamente. Estabelecemos ali naquela reunião um ótimo diálogo inicial. Sem que fosse necessário eu colocar novas perguntas, eles foram um a um fazendo vários comentários e me indicando pistas de pesquisa, bem como sugerindo uma infinidade de nomes de pessoas que seriam importantes de conversar. Alguns depoimentos foram centrais para entender melhor questões, como, por exemplo, a permanência e a reprodução das grandes fazendas de cacau no Baixo Sul e a presença da Fundação Odebrecht no Baixo Sul, esta última vista com receio pelo SASOP, principalmente por propagar um modelo de desenvolvimento rural vinculado a princípios que divergem da proposta política da organização.

O SASOP tem como projeto a promoção da agroecologia como uma alternativa de desenvolvimento rural, que se constrói com base nos conhecimentos tradicionais e na valorização da autonomia dos camponeses. Há quase vinte anos vem desenvolvendo ações nessa linha junto a comunidades rurais no Baixo Sul, e vê com preocupação o modelo da Fundação Odebrecht, que prioriza a integração dos agricultores em cadeias produtivas e que desconsidera a segurança alimentar e a autonomia das famílias de agricultores.

No que diz respeito especificamente ao tema do desenvolvimento territorial, assunto deste capítulo, a equipe salientou que embora a instituição tenha se dedicado historicamente a esse espaço político, tendo participado das articulações iniciais e assumido por um longo período a coordenação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Sul, nos anos mais recentes houve um redimensionamento do programa de trabalho da entidade, quando o SASOP opta por manter uma posição mais coadjuvante. Conforme veremos ao longo do capítulo, não foi somente o SASOP que reavaliou sua participação no Colegiado, acontecendo o mesmo com

importantes lideranças do sindicalismo rural, que no início do processo foram peças fundamentais para a consolidação da política de desenvolvimento territorial.

Saí dessa reunião com minha lista de contatos atualizada e ampliada, principalmente com relação aos nomes e organizações que fizeram (ou ainda fazem) parte do Colegiado. Cabe dizer também que os relatos da equipe do SASOP sobre a Fundação Odebrecht me deixaram bastante curioso e ao longo dos dias procurei me apropriar melhor desse assunto, que, no final das contas, ganhou tamanha relevância na pesquisa que se transformou em um capítulo específico desta Tese. Mas, durante as duas primeiras semanas, segui firme no objetivo de destrinchar a experiência da política de desenvolvimento territorial.

Entre entrevistas, participações em reuniões, visitas de campo e conversas menos organizadas, realizei mais de vinte atividades com intuito de compreender melhor o ponto de vista dos atores e o próprio processo histórico de consolidação do Colegiado Territorial no Baixo Sul. Entrevistei principalmente membros dos sindicatos, de organizações de assessoria e de instituições públicas, e pude, pouco a pouco, reconstituir alguns momentos importantes desta trajetória, bem como interpretá-los a luz de questões e pontos de vista que há tempos eu já vinha amadurecendo em meu processo de reflexão.

Bem, mas o que seria esse Colegiado Territorial de que venho falando? Creio ser importante contextualizar aqui sucintamente ao leitor as indagações que orientaram a construção deste capítulo. A ideia de desenvolvimento territorial rural no Brasil ganha fôlego em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no Ministério do Desenvolvimento Agrário. O objetivo central desta Secretaria era (e ainda é, mesmo que hoje muito timidamente) a promoção de iniciativas de desenvolvimento rural através do enfoque territorial, que compreende algumas dimensões importantes.

Primeiro, privilegia a ação ou focalização das políticas públicas em territórios, recortes espaciais que, em tese, promoveriam melhor sinergia das ações e políticas públicas para o desenvolvimento rural que a escala municipal. Segundo, na perspectiva territorial, o desenvolvimento transcende a dimensão agrícola, compreendendo o rural como um espaço multifacetado e plural, o que implica também uma necessidade de alteração nos instrumentos de promoção do desenvolvimento que passam a ter que lidar com essa nova visão. Por fim, o que considero mais importante para a leitura desta Tese: a política de desenvolvimento territorial busca aperfeiçoar mecanismos participativos de promoção do desenvolvimento rural que já vinham sendo elaborados e implementados na escala municipal, através, por exemplo,

dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Os Colegiados se instituíram, portanto, durante um determinado período, como um dos espaços mais proeminentes para o exercício da participação social implementados na última década, envolvendo atores sociais ligados ao mundo rural, principalmente as redes e organizações, governamentais e não governamentais, ligadas à agricultura familiar, conforme veremos.

Embora reconhecendo as potencialidades inerentes à incorporação do enfoque territorial às políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao mundo rural, considerando as três dimensões acima mencionadas, busca-se aqui problematizar o papel exercido pela política de desenvolvimento territorial no caso específico do Baixo Sul. Assim, procurei verificar até que ponto a política de desenvolvimento territorial, ou, mais objetivamente, o Colegiado, foi capaz de articular atores sociais e construir uma proposta de gestão do território propriamente dita. Ou seja, em que medida o planejamento e o projeto político gestado no âmbito do Colegiado territorial conseguiu ganhar força política e influenciar a vida das pessoas do território, para além do Colegiado? Como configurou possibilidades e abriu espaços para os atores que foram mobilizados? Como influenciou a ação política desses atores? E, por fim, como interagiu com a questão agrária, tão cara para a história dos grupos ligados hoje à agricultura familiar na região?

Na construção deste texto, procurei exercitar o diálogo com estas e outras questões, de modo a analisar o que chamei aqui de arranjo político do desenvolvimento territorial. Seguindo o procedimento metodológico apresentado na Introdução, este capítulo se organiza em três partes, sendo a primeira uma seção que busca realizar o que chamei acima de deslocamento para o exterior. Ou seja, tendo em mente e como objetivo específico a compreensão do caso do Baixo Sul, a ideia é apresentar primeiro os discursos que possibilitaram e subsidiaram a elaboração da ideia de desenvolvimento territorial, para, em seguida, nas duas últimas partes, verificar como e por quais caminhos este arranjo de desenvolvimento mobilizou atores sociais e se efetivou no território.

Cabe aqui também chamar atenção para o fato de que, neste arranjo político de desenvolvimento, a política pública assume uma centralidade maior em relação aos dois outros arranjos analisados. A noção de Desenvolvimento Territorial remete a uma ideia e a um conjunto de práticas que se hoje não emanam integralmente da política pública é porque ela própria já influenciou um universo (ainda que restrito) de atores, indivíduos e instituições que replicam e reforçam este discurso. Muito diferente, por exemplo, do arranjo político do turismo, onde a

política pública, apesar de desempenhar papel importante, é parte de um quebra-cabeça que envolve elementos muito mais diversos, como investimentos internacionais, interesses e práticas políticas locais, mercado imobiliário, etc.

Mas, se a política pública é aqui importante, não é menor o interesse em compreender as conexões políticas, econômicas e sociais que precedem e que estruturam o próprio discurso do desenvolvimento territorial. Não é pelo fato do ponto de observação estar na política pública que as questões “externas” (com todas as aspas) deixem de importar. Muito pelo contrário, o que veremos é um estudo *através* da política pública, mais ou menos como propuseram Wright e Reinhold (2011), procurando verificar questões políticas mais amplas que estariam expressas nos textos, nos instrumentos e na forma como os atores se engajam no processo de implementação.

1.1. Agricultura familiar e a questão agrária: conexões e desconexões no discurso do desenvolvimento territorial.

A tarefa de remontar o caminho através do qual a ideia de desenvolvimento territorial foi incorporada às políticas públicas para agricultura familiar não é, em si, uma grande novidade no meio acadêmico. Alguns autores já se dedicaram a essa tarefa (FAVARETO, 2010; DELGADO, LEITE, 2011; MONTENEGRO, 2006) e o resultado desses esforços é parte importante do conteúdo que pretendo levar em conta neste capítulo. De todo modo, o mapeamento que pretendo realizar busca considerar um contexto de relações mais ampliado, de modo a situar o processo de incorporação da ideia de desenvolvimento territorial em um universo mais amplo de relações políticas e institucionais, no contexto do qual estas ideias são recebidas, apropriadas e modeladas em um processo dinâmico e que acaba conferindo particularidades e distinções próprias à experiência brasileira.

Nesse sentido, buscarei identificar não apenas os debates que gradativamente compuseram e alicerçaram a política pública de desenvolvimento territorial no Brasil, mas procurarei concentrar, também, atenção aos temas que ficaram de fora do escopo dessa nova forma de conceber as políticas públicas e ordenar os atores no meio rural. Ou seja, o foco nesta primeira seção está menos na descrição do conteúdo e da institucionalidade proposta por estas políticas e mais no processo de produção político-epistemológica da política pública (SHORE, WRIGHT, PERÒ, 2011), a partir da observação dos discursos que vão paulatinamente influenciando e conferindo uma forma específica à ação governamental por meio da ideia de

desenvolvimento territorial.

1.1.1. Desenvolvimento territorial: temas, conceitos e origens.

Já foi bastante reiterado pela literatura referente às políticas de desenvolvimento territorial (VEIGA, 2001; ABRAMOVAY, 2006) que o trabalho de Arnaldo Bagnasco (1977) sobre a industrialização difusa na Itália teria sido um dos embriões do que, mais tarde, veio a se chamar “abordagem do desenvolvimento territorial”. Através da observação do entrelaçamento de questões sociológicas e econômicas, Bagnasco verificou a existência de processos sociais particulares na região central da Itália que permitiam o desenvolvimento de circuitos locais de produção capazes de conferir dinamismo econômico e gerar consequências e efeitos positivos (externalidades positivas) sobre o contexto local.

A tese defendida pelo autor é que as possibilidades de dinamismo local aumentam significativamente em territórios possuidores de características propícias à geração de complementaridades socioeconômicas entre ambientes rurais e urbanos, em caráter difuso e descentralizado. Ou seja, nas constatações de Bagnasco (1977) e de outros trabalhos que seguiram com base neste mesmo enfoque, a dimensão espacial da produção, bem como a organização social pré-existente, são questões centrais para o desenvolvimento das regiões rurais.

Esse processo inicial de formulação da ideia de desenvolvimento territorial (ainda que no início não fosse precisamente está a denominação), foi influenciado também por uma série de discussões teóricas que buscavam refletir sobre a evolução e as transformações contemporâneas do mundo rural, particularmente no contexto europeu. Como bem demonstra Favareto (2010), toda discussão sobre as novas ruralidades ou ruralidades avançadas na Europa (particularmente nos países do Norte ou de “capitalismo avançado”), caracterizadas pela proliferação de sinergias urbano-rurais e pelo consequente crescimento de atividades não agrícolas nos contextos rurais, também apontavam para necessidade de modificações na esfera da intervenção sobre o rural.

Nesse sentido, para além do caráter cada vez mais pluriativo e multifuncional (CAZZELA *et al*, 2009) do meio rural europeu, que passava a demandar outras formas de apoio que não apenas o tradicional crédito agrícola, emerge também no seio do Estado a ideia de que seria necessária uma escala de planejamento e intervenção que superasse a dicotomia urbano/rural. É certamente

nesse contexto em que a ideia de território, como unidade espacial de intervenção estatal e como uma perspectiva integradora entre urbano e rural, passa a ganhar relevância não só no âmbito acadêmico, mas também, e principalmente, no escopo de diretrizes para políticas públicas.

Seguindo este enfoque, em meados da década de 1980 e início dos anos 1990, a abordagem territorial passa a constituir-se como um novo paradigma, passando a incidir na formatação de diversas políticas de promoção do desenvolvimento, principalmente no escopo de organismos internacionais tais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, no contexto latino americano, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) e o Centro Latinoamericano para o Desarrollo Rural (RIMISP). Tais organizações tiveram um papel muito importante na difusão dos princípios e diretrizes do desenvolvimento territorial, seja na articulação com governos nacionais, seja em parcerias com organizações não governamentais, instituições acadêmicas e grupos de pesquisa. A abrangência que a abordagem territorial assume no âmbito dessas grandes instituições formuladoras de políticas, juntamente com a intensificação da produção acadêmica sobre a mesma égide, garantiu ao que tudo indica a formação de um discurso fortificado e que cumpriu um papel de orientação de políticas públicas em prol do desenvolvimento rural com abordagem territorial.

Ainda no contexto europeu, um marco importante na adoção da abordagem do desenvolvimento rural em escala territorial foi a experiência do Programa LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais), que estabeleceu uma ruptura com relação aos modelos de intervenção setoriais nos contextos rurais, e, de certa forma, inspirou a concepção de políticas territoriais mundo a fora, inclusive no Brasil. O programa LEADER, iniciado em 1991, foi a primeira iniciativa que incorporou de fato a abordagem territorial como uma estratégia intersetorial de desenvolvimento rural, com a superação do enfoque essencialmente agrícola.

Constituiu-se também, como sinaliza Favareto (2010), com um programa pioneiro na execução de políticas organizadas a partir de uma prerrogativa *bottom-up*, que insere o elemento da participação e o envolvimento de um amplo rol de atores sociais como pré-condição para o desenho e implementação das diretrizes de desenvolvimento rural. É então a partir da construção desta proposta de arranjo institucional que esses dois elementos específicos, “intersectorialidade” e “participação social”, passam a ser entrelaçados, e, posteriormente,

acabam implicando em diversas evoluções em termos de estrutura organizacional para as políticas de desenvolvimento rural. Esse é um elemento central para a experiência brasileira, conforme veremos mais adiante.

Na sua revisão sobre a emergência do programa LEADER, Favareto ainda menciona outro elemento importante, referente à dimensão histórica na qual este programa surge, em um contexto político de expansão do receituário neoliberal sobre as políticas de intervenção estatal. Mesmo sem investir muito na problematização e nos possíveis desdobramentos deste fato, o autor lembra que:

[...] é preciso reconhecer que isso acontece num contexto histórico marcado por uma crise e um realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. A descentralização das políticas [...] associada à redução e ao redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente em meados das décadas de 1980 e 1990, se instituisse um padrão em que, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberá ao Estado proporcionar condições e um ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais e econômicos de corte eminentemente territorial e esse novo padrão são, em síntese, as principais razões de emergência e consolidação dessa nova abordagem institucional. (FAVARETO, 2010:25).

Desse modo, parece ser significativamente importante para as análises sobre as institucionalidades e os arranjos propostos pela abordagem territorial voltar atenção a origem histórica desses programas e refletir sobre o contexto de sua implantação nos diferentes países. No caso brasileiro, temas como participação, governança e concertação²⁸ social, ganharam conotações particulares, assumindo centralidade no âmbito da implementação da política pública de desenvolvimento territorial. Não pretendo aqui simplesmente questionar ou diminuir os importantes efeitos desencadeados pelos arranjos participativos dessa e de outras políticas (com ou sem o adjetivo “territorial”), embora, no caso brasileiro, a crítica recente venha assinalando o potencial restrito dessas institucionalidades (DELGADO, GRISA, 2013) e os desgastes e limites da agenda da participação nos termos em que a mesma foi até então conduzida (DAGNINO, TEIXEIRA, 2014), o que inclui as políticas de desenvolvimento

²⁸ Segundo o Dicionário Houaiss, o verbo concertar quer dizer pôr(-se) ou estar em harmonia, em acordo; harmonizar(-se), acordar(-se), conciliar(-se), deliberar em conjunto, tramar de comum acordo; pactuar, combinar, concordar.

territorial.

O intuito, aqui, é apenas ressaltar elementos históricos relacionados ao ambiente político e institucional de emergência dessas políticas, entendendo que essa é uma questão importante a ser problematizada. Nesse sentido, a ideia de “confluência perversa” proposta por Evelina Dagnino (2004) contribui significativamente, mostrando que o avanço democrático ocorrido no Brasil no final da década de 1980 é concomitante à emergência e ao fortalecimento do receituário neoliberal, não só, mas particularmente no âmbito das políticas públicas. Ou seja, há que se tencionar e não naturalizar categorias como “participação” e “concertação social”, e, como veremos, para o tema do desenvolvimento territorial essa crítica é bastante importante.

1.1.2. A ideia de agricultura familiar no Brasil e os precedentes do desenvolvimento territorial.

Pensando especificamente no caso brasileiro, hoje bastante reconhecido principalmente no contexto latino-americano pela experiência particular das políticas públicas articuladas pela SDT/MDA, é também importante que façamos algumas considerações acerca do contexto em que a abordagem territorial passa a ser validada como uma orientação para a produção de políticas de desenvolvimento rural. Ainda mantendo como referência a detalhada revisão feita por Favareto (2010), complementada agora dos trabalhos de Montenegro (2006), Picolotto (2011), Medeiros (2001) dentre outros, podemos elencar um movimento específico, um deslocamento discursivo, em direção à ideia de agricultura familiar, observado no início da década de 1990 e que influenciou diretamente a proposta de desenvolvimento territorial.

Segundo Favareto (2010), a produção acadêmica brasileira sobre o rural teve neste período uma influência significativa dos debates e problemáticas em voga no contexto europeu, mesmo que isso não tenha ocorrido de maneira homogênea. Ou seja, aquela agenda de pesquisa relacionada às novas expressões contemporâneas do rural e às complementaridades entre rural e urbano, especialmente a partir do caso francês, passa a guiar também as interpretações correntes sobre o rural brasileiro.

Montenegro (2006) apresenta também um exemplo interessante que ilustra as transformações nos estudos acadêmicos sobre o rural, que diz respeito ao foco editorial da revista *Estudos Avançados*, editada pela Universidade de São Paulo no que concerne especificamente a esta temática. O autor aponta que se em 1997 a revista lançou um dossiê, tomando a questão agrária

como principal chave interpretativa para problematizar e pensar as questões atinentes ao rural, apenas quatro anos mais tarde, em 2001, a mesma revista lança outro dossiê com o propósito de discutir a recente noção de “desenvolvimento rural”. Embora o editorial afirme o caráter diversificado das reflexões apresentadas nos artigos, o tom preponderante é o da aceitação da ideia de desenvolvimento rural como um novo paradigma para a conceituação do rural, o que aponta para a constituição de uma agenda de pesquisa que já vinha alcançando impactos e influências significativas para além dos muros da academia, e incidindo na construção de políticas e na pauta de muitos movimentos sociais ligados ao rural.

Como também afirma Favareto (2010), a ideia de agricultura familiar reposicionou o debate sobre o rural contemporâneo no Brasil, contra argumentando tanto a perspectiva que propagava o fim do campesinato pela via da inclusão ao modelo capitalista, quanto a tese que apostava na agricultura camponesa como um modelo em si. Cria-se uma espécie de caminho do meio, através de um conceito que se propõe como apaziguador e conciliador. Assim a ideia de agricultura familiar reposiciona o debate a partir de uma nova perspectiva teórica que, segundo Fernandes (2010), teria ganhado força no Brasil a partir da publicação em 1992 do livro derivado da tese de doutorado de Ricardo Abramovay, intitulado “Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão”.

A partir de uma ruptura com o paradigma marxista, referência fundamental nas discussões acerca da questão agrária, Abramovay apresenta uma nova leitura do mundo rural, inspirada basicamente na situação contemporânea dos países de capitalismo avançado, onde os agricultores de base familiar conseguiram desempenhar um papel central, integrando-se ao mercado e se perpetuando como um segmento social importante no rural. Desse modo, o autor propõe uma abordagem teórica que diferencia o camponês do agricultor familiar, promovendo, a partir desta distinção, a criação dessa “nova categoria”. Nas palavras de Abramovay é possível perceber os principais elementos que definem a ideia de agricultor familiar:

[...] integram-se plenamente a estas estruturas nacionais de mercado, transformam não só sua base técnica, mas sobretudo o círculo social em que se reproduzem e metamorfoseiam-se numa nova categoria social: de camponeses tornam-se agricultores profissionais. Aquilo que era antes de tudo um modo de vida converte-se numa profissão, numa forma de trabalho [...]. Os laços comunitários perdem seu atributo de condição básica para a reprodução material. [...] O ambiente no qual se desenvolve a agricultura familiar contemporânea é exatamente aquele que vai asfixiar o camponês, obrigá-lo a se despojar de suas características constitutivas, minar as bases objetivas e simbólicas de sua reprodução social. (ABRAMOVAY, 1992: 126-7)

Embora a realidade brasileira seja substancialmente diferente daquela observada nos países de “capitalismo avançado”, onde as pesquisas de Abramovay (1992) e também de Veiga (1991) foram realizadas, no Brasil, a ideia de agricultura familiar, que começou a ser problematizada por esses acadêmicos, conquistou uma posição de destaque no debate sobre o rural. Como mostrou Picolotto (2011; 2015), a categoria agricultura familiar (em pouco mais de vinte anos) se espalhou como vocabulário padrão e como um novo modelo paradigmático de concepção do rural contemporâneo, sendo construída e propalada pela pesquisa acadêmica, pelos atores sociais (principalmente ligados ao sindicalismo) e pelo próprio Estado.

Outro elemento importante desta trajetória apontado por Picolotto (2011) é a realização do Projeto CUT/CONTAG²⁹, entre os anos de 1996 e 1999, uma iniciativa que aliava pesquisa acadêmica e formação sindical, e que tinha como referência a construção do chamado Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em 1995, um ano antes do início formal deste projeto, o 6º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, organizado pelas principais entidades do sindicalismo rural (a CUT e a CONTAG) já anunciava a necessidade de elaboração de uma nova proposta de desenvolvimento, que trouxesse a ideia de agricultura familiar para o centro do debate (SANTOS, 2001). Cabe ressaltar ainda que José Eli da Veiga foi coordenador do Projeto CUT/CONTAG³⁰, e, assim como Ricardo Abramovay, manteve “relações de colaboração, pesquisa e de assessoria com organizações sindicais desde os anos de 1980 e 1990. Em função deste trânsito, seus trabalhos, em alguma medida, dialogam com as questões do sindicalismo.” (PICOLOTTO, 2015: S068).

Já nesses trabalhos iniciais, era possível perceber as primeiras associações que vinculariam mais adiante o “território” como a escala ideal para uma estratégia de desenvolvimento a partir da agricultura familiar. Conforme destacou Arilson Favareto, o projeto CUT/CONTAG:

[...] mostrou um novo campo de preocupações que seria mais bem delineado, no Brasil, na virada para a década atual: a necessidade de se

²⁹ Segundo a cartilha do Projeto, seus objetivos principais eram: “a) Construir um diagnóstico nacional e regionalizado dos rumos do desenvolvimento rural brasileiro e da ação e organização sindical; b) Capacitar dirigentes para a elaboração de políticas estratégicas para o setor rural e para a ação e organização sindical; c) Formular uma plataforma nacional de ação e organização sindical articulada a um amplo processo de formulação de plataformas regionais, estaduais e locais; d) Fortalecimento dos atores políticos representativos da agricultura familiar na sociedade, procurando influenciar direta e indiretamente na definição de políticas públicas e de experiências alternativas.”

³⁰ No eixo Desenvolvimento Rural, sendo que o eixo Organização Sindical foi coordenado por Leonilde Medeiros (CPDA/UFRRJ) e Regina Novaes (UFRJ)

entender as articulações entre formas de produção, características morfológicas dos tecidos sociais locais e dinâmicas territoriais de desenvolvimento. [...] o que se sugeriu é que, nas dinâmicas territoriais – ainda sem usar essa denominação –, poderiam ser encontradas respostas para as causas do dinamismo e da incidência de bons indicadores de desenvolvimento. (FAVARETO, 2010:29).

Vê-se nesta formulação o delineamento de uma proposta de desenvolvimento rural que assume como base para intervenção os “territórios”, um recorte espacial onde seria possível conectar adequadamente o urbano e o rural e onde “empresa familiar” seria capaz de gerar impactos positivos e sinergias socioeconômicas. Ou seja, trata-se de um receituário bastante semelhante ao que vimos no contexto do Programa LEADER ou mesmo no que verificou Bagnasco (1977) acerca do caso italiano.

Também aparece com peso nesta nova proposta de desenvolvimento rural a ideia de uma progressiva desvinculação do rural ao agrícola, um debate que ficou ainda mais acentuado a partir dos resultados das pesquisas realizadas no âmbito do *Projeto Rurbano*. Coordenado por José Graziano da Silva, este projeto somou-se ao debate em curso ao longo da década de 1990, que procurava promover uma caracterização do rural brasileiro contemporâneo e chamou atenção para um significativo crescimento de atividades não agrícolas que movimentavam as economias das áreas rurais, ligadas especialmente a prestação de serviços (GRAZIANO DA SILVA, 1999). Posteriormente, essas pesquisas acabaram por subsidiar também a concepção de território (no sentido do rural para além do agrícola) das políticas públicas da SDT, conforme veremos mais adiante.

O fato é que a veiculação dos resultados dessas pesquisas, bem como a própria universalização da categoria “agricultura familiar”, não deixaram de receber críticas e gerar certa polêmica. Trabalhos como os de Alentejano (2000), Montenegro (2006) e Fernandes (2010) alertaram para o fato de que “agricultura familiar” teria sido uma categoria impulsionada por uma orientação teórica específica e que mantinha relações com o padrão de políticas neoliberais que vinham sendo construídas desde o final dos anos 1980, o que inclui a influência de organismos internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial.

Também centrado na emergência da categoria agricultura familiar, o trabalho de Neves (2002), procura problematizar e discutir tal fenômeno não se restringindo a características mais técnicas ou descritivas da agricultura dos pequenos produtores, menos ainda ao caráter familiar deste tipo de atividade agrícola. Para a autora, a proposta de constituição da “agricultura familiar”

tem relação com um projeto político que objetiva construir uma nova categoria socioeconômica e sócio-profissional, a qual seria fruto das novas articulações e da reorientação política do sindicalismo rural, como descreveu Piccolotto (2011).

Maria Nazareth Wanderley (2000; 2004) também se propôs a resgatar este debate no sentido de problematizar não só a origem da categoria agricultura familiar, como também o suposto problema teórico suscitado por esta categoria, pelo menos na visão de alguns autores. Wanderley ressalta o fato de que a ideia de agricultura familiar teria sim uma relação intrínseca com Estado e as políticas públicas (em especial com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que institucionaliza, em 1996, a categoria “agricultura familiar), embora aponte que observar o “agricultor familiar” meramente como um produto da ação do Estado seria reduzir e negligenciar sua capacidade de manutenção da história e das tradições camponesas que também lhes são particulares.

Ou seja, para autora, por um lado, sim, o agricultor familiar é uma produção ou uma construção social que parte do Estado, e, por outro lado, não seria possível defini-lo tomando como base apenas isso. O fato aqui a ser destacado é a estruturação de um campo de disputa político-acadêmico que tem como resultado a formulação (ou adaptação) da ideia de agricultura familiar, não apenas em seus contornos teóricos, mas, principalmente, no forte papel que a mesma passou a ter no que diz respeito à definição das políticas públicas para o rural, bem como no discurso e na *práxis* de vários movimentos sociais ligados ao rural.

Ainda sobre o papel desempenhado pelas pesquisas acadêmicas, convém destacar aqui outra dimensão deste processo que diz respeito à trajetória profissional de alguns indivíduos, peças-chave na formação deste discurso de desenvolvimento a partir da agricultura familiar. Em um texto curto que busca problematizar a manutenção e a validade das políticas públicas para agricultura familiar no contexto contemporâneo, Ademir Cazella (2012) lembra o peso significativamente importante da sociologia rural francesa na formação de um grupo seletivo de intelectuais brasileiros que, posteriormente, vieram assumir uma posição de destaque e influência nas reflexões sobre o mundo rural no Brasil, não só na academia, mas principalmente no intercâmbio desta com as políticas públicas. Cita, ainda nos anos 1970, Maria Isaura Pereira de Queiroz, e, mais recentemente, Maria Nazareth Wanderley, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay. Esses dois últimos, para além do trânsito que tiveram com o movimento sindical, também marcaram presença nos ambientes de concepção e elaboração das políticas públicas para agricultura familiar na segunda metade dos anos 1990.

Ou seja, não é por acaso que os trabalhos desses pesquisadores ganharam espaço no âmbito do balizamento conceitual das políticas públicas para o rural dos pequenos agricultores. O trânsito de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga no âmbito governamental durante os anos da gestão Fernando Henrique Cardoso foi decisivo para essa empreitada, sendo que o segundo chegou a presidir o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e suas ideias tiveram reflexo significativo nas diretrizes das políticas para o desenvolvimento rural. Ainda como exemplo nesse sentido, vale citar que José Eli da Veiga escreveu, entre 1996 e 1999, vários artigos para o jornal o Estado de São Paulo, no caderno de economia, onde foi enunciando, pouco a pouco, questões que relacionavam território, sustentabilidade e agricultura familiar³¹. Todo esse debate foi condensado e apropriado no início dos anos 2000, no processo de elaboração da política públicas de desenvolvimento territorial.

Para além do papel desempenhado pelas pesquisas acadêmicas, cabe nos lembrar aqui alguns elementos do contexto político que marcava este período, entre o final da década de 1980 e a década de 1990, e que também influenciaram o que vinha sendo proposto como uma nova alternativa para o desenvolvimento rural. Como lembram Araújo *et al.* (2010), é no bojo do ambiente de redemocratização, especialmente no pós-1988, que algumas mudanças importantes são desencadeadas. O ambiente de agitação política, atrelado à intensificação do movimento de luta pela terra no início dos anos 1990³² e o conseqüente fortalecimento de grupos sociais ligados à agricultura familiar, desencadearam um processo de respostas por parte do governo brasileiro. Por um lado, essas respostas procuraram conter o ímpeto e expansão dos conflitos fundiários, e, por outro, objetivaram também atender as demandas desses novos atores (da agricultura familiar) que ganhavam espaço no cenário político da redemocratização, na busca de garantia e ampliação de direitos sociais.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente no ano de 1996, é lançado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), uma política pública que cria oficialmente e confere visibilidade à categoria “agricultura familiar”. Esse processo decorre também das pressões e demandas do movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

³¹ Esses artigos foram posteriormente organizados em forma de livro, cujo título é “A face rural do desenvolvimento” (VEIGA, 2000).

³² Que culminou em diversas insurgências populares organizadas por movimento sociais, que implicaram inclusive em reações violentas por parte do latifúndio, onde dois exemplos mais emblemáticos são os casos dos conflitos fundiários em Corumbiara (RO) em 1995 e Eldorado dos Carajás (PA), em 1996, quando dezenas de acampados sem-terra foram assassinados.

(Contag) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNRT/CUT), que, segundo Lauro Mattei (2010), haviam ampliado nesse sentido “suas reivindicações por meio das ‘Jornadas Nacionais de Lutas’ e dos ‘Gritos da Terra Brasil’, momentos em que ganhou relevância a luta por uma política agrícola específica” (2010: 57) a qual acabou sendo traduzida nos termos das políticas para agricultura familiar.

Ainda segundo Mattei, por outro lado, a formulação do PRONAF guarda relações próximas também com a elaboração do chamado Relatório FAO/INCRA, resultado de uma pesquisa realizada em parceria entre essas duas instituições com o objetivo de delimitar e definir com maior precisão conceitual a noção de agricultura familiar no Brasil, bem como delinear indicativos e diretrizes para políticas públicas que tivessem como objetivo atender as demandas e fortalecer esse “novo segmento” da população rural. Três anos após a elaboração do PRONAF, em 1999, em continuidade ao processo de reconhecimento (ou construção) das especificidades da agricultura familiar, é instituído o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário (que em 2000, passou a ser chamado Ministério do Desenvolvimento Agrário), responsável por concentrar e organizar as questões atinentes à reforma agrária e à agricultura familiar.

Neste mesmo ano, o governo FHC lança também o programa que ficou conhecido como “Novo Mundo Rural”, cujo nome oficial é “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural. Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado”. Esse programa, que na verdade era a conjugação de outros programas já existentes, principalmente o PRONAF e o Banco da Terra, como o próprio nome indica tem uma forte conotação de inserção do camponês aos mercados e está guarda relação com a perspectiva teórico-conceitual que propõe Abramovay (1992), dentre outros autores. Um dos principais objetivos deste programa é expresso na seguinte sentença: “Proporcionar as condições necessárias para que os agricultores familiares desenvolvam atividades produtivas em níveis de competitividade, dentro da realidade e das perspectivas do negócio rural num mundo globalizado” (MDA, 1999, p. 7).

Além disso, como demonstra Montenegro (2006), não são poucas as evidências que atrelam essas novas políticas para a agricultura familiar à agenda neoliberal que vinha sendo implantada durante os anos 1990 no governo FHC. Montenegro, ao trazer para o debate um documento do Banco Mundial cujo título é *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources* (Relatório 11783-BR), expõe e debate o quanto a elaboração dessas novas

políticas públicas e a própria ideia de agricultura familiar guardavam relações com preceitos normativos que tinham como proposta a reformulação das estratégias de intervenção do Estado a partir do receituário neoliberal. Como efeito desse processo, aponta para a neutralização dos conflitos e da dimensão política dos atores no campo, que se dá através de um projeto cujo principal objetivo é a inserção dos agricultores no mercado. O trecho abaixo, retirado do texto oficial do Relatório 11783-BR exemplifica essa questão:

O Banco Mundial vê uma agricultura emergindo no futuro como dirigida pela empresa privada, que oferece oportunidades para novos concorrentes e está regulada por um conjunto mínimo e neutro de intervenções governamentais. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 41, *apud* MONTENEGRO, 2006)

Assim, para além da influência das pesquisas acadêmicas, o processo de institucionalização do debate sobre a agricultura familiar no bojo do Estado ocorreu a partir da assimilação, de um lado, a demanda por reconhecimento de grupos sociais que agora assumiam a agricultura familiar como sua principal bandeira, e, de outro, de conjunto de diretrizes estabelecidas por organismos internacionais. Seguindo o debate levantado por Montenegro (2006), sobre a existência de uma espécie de “efeito neutralizador” da ideia de agricultura familiar (que obscurece as contradições intrínsecas ao mundo rural no nosso país), procurarei debater na seção seguinte sobre o afastamento que é possível verificar entre, de um lado, as políticas para agricultura familiar e, de outro, para a reforma agrária.

1.1.3. Da reforma agrária ao desenvolvimento territorial: conexões e desconexões

Em conjunto com a matriz teórica que emergia nesta época e que repaginava as discussões sobre o rural, é também possível observar uma secundarização das discussões e das políticas de reforma agrária. Não que anteriormente existisse um esforço substantivo ou uma agenda de políticas que realmente estivessem concretizando a reforma agrária amplamente. Por mais que a questão agrária fosse mais expressiva no âmbito das discussões acadêmicas sobre o rural, esse debate não possuía penetração e influência muito grande no âmbito das políticas públicas ou possuía apenas retórica e discursivamente. Exemplo disso é o fracasso das articulações políticas e da implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária (ou I PNRA), ainda durante o governo Sarney (1985-1989) (MONTE, 2013). De qualquer forma, na pauta política dos movimentos sociais, incluindo aqui o sindicalismo rural, a reforma agrária mantinha ainda

centralidade durante a década de 1990, o que pode ser verificado pela importância que teve na composição do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável, do qual falamos acima (SANTOS, 2001)

Mas, de qualquer forma, as formulações em torno da ideia de desenvolvimento rural, particularmente no que diz respeito às políticas públicas para a agricultura familiar, parecem ter desencadeado um processo lento e gradual de esfriamento da agenda da reforma agrária, substituindo-a pela agenda do desenvolvimento rural, da agricultura familiar e, mais recentemente, do desenvolvimento territorial. Procurei avançar com esta problematização específica a partir do caso do Baixo Sul, como mostrarei na terceira parte deste capítulo. Mas, podemos pensar que esse é um fenômeno que (em maior ou menor grau) foi visualizado em todo país, particularmente na agenda política do movimento sindical.

Como reitera Picolotto (2015) se “desde a sua fundação (do sindicalismo rural) na década de 1960 até o início da década de 1990, as pautas prioritárias foram a reforma agrária e os direitos trabalhistas [...] (com o) realinhamento interno que vinha ocorrendo desde a década de 1980 [...], foi eleita a agricultura familiar como prioritária [...]” (2015: S075). Desse modo, ao longo da década de 1990, vimos parte das forças populares do rural “se inserindo em espaços de gestão de políticas públicas, alterado sua forma de ação questionadora, de ‘oposição agrária’, que marcou sua trajetória na década de 1980.” (PICOLOTTO, 2015: S075).

Sem necessariamente abandonar a questão agrária, mas conferindo-lhe um status secundário não só no âmbito dos debates acadêmicos, mas também na pauta de reivindicações sociais (a exceção do MST) e no escopo das ações e políticas públicas voltadas para o rural, ocorreu um processo em que a agenda da reforma agrária foi sendo paulatinamente substituída pela agenda da agricultura familiar.

A Tabela 4 ilustra esse processo, particularmente nos termos das transformações institucionais dos órgãos relacionados ao público dos agricultores familiares.

Tabela 4 - Transformações ocorridas nas instituições governamentais voltadas para reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento rural.

Ano	Mudanças Institucionais
1982	O decreto nº 87.457 cria o Ministério Extraordinário para Assuntos

	Fundiários (Meaf)
1985	O decreto nº 91.214 cria o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (Mirad)
1989	A medida provisória nº 29 extingue o Mirad.
1990	As políticas para a “agricultura familiar” (ou pequenos agricultores) passam a ser coordenadas pelo Ministério da Agricultura (MAPA)
1996	É instituído por decreto o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, como resposta imediata ao massacre de Eldorado de Carajás-PA.
1999	Através da medida provisória 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, é criado o Ministério de Política Fundiária e Agricultura Familiar, logo em seguida transformado pela medida provisória 1.999-13 em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário.
2000	A medida provisória nº 1.999-14 de 13 de janeiro de 2000, cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), excluindo do título a menção à questão agrário-fundiária.
2001	A medida provisória nº 2216-37 de 31 de agosto de 2001, transfere do MAPA para o MDA as atribuições relacionadas à “agricultura familiar”.

Fonte: Elaboração do autor. Informações Wikipédia

Embora análises mais detalhadas dessas mudanças institucionais sejam fundamentais para uma interpretação mais refinadas deste processo, uma questão aparece de modo bastante evidente. Como também mostra a Tabela 5, a política de reforma agrária foi significativamente reduzida ao longo do tempo, especialmente nos períodos relativos aos dois governos de Lula e, principalmente, no primeiro governo Dilma (que correspondem precisamente à emergência e consolidação da política de desenvolvimento territorial). Isso não quer dizer que o governo de Fernando Henrique Cardoso tinha uma maior afeição pelo tema da reforma agrária. Pelo contrário, a identificação histórica com o tema se apresentava no âmbito do Partido dos Trabalhadores. É válido lembrar que antes da posse de Lula, em 2003, a reforma agrária ainda figurava como parte constitutiva e relativamente forte da agenda política do partido. Se foi ao longo dos governos petistas que as políticas de agricultura familiar se fortaleceram, se

diversificaram e ganharam escala nacional, como os próprios números mostram, (especialmente a partir do primeiro governo Dilma) a reforma agrária perdeu muito fôlego.

Tabela 5 - Execução da política de reforma agrária

	FHC I (1995-1998)	FHC II (1999-2002)	Lula I (2003-2006)	Lula II (2007-2010)	Dilma I (2011-2014)
Número Total de Famílias Assentadas	287.954	252.710	381.419	232.769	107.354
Área Total para Reforma Agrária (ha)	12.389.681	8.686.045	31.889.038	16.402.144	266.6208
Número de Assentamentos	2.331	1.950	2.315	1.229	503

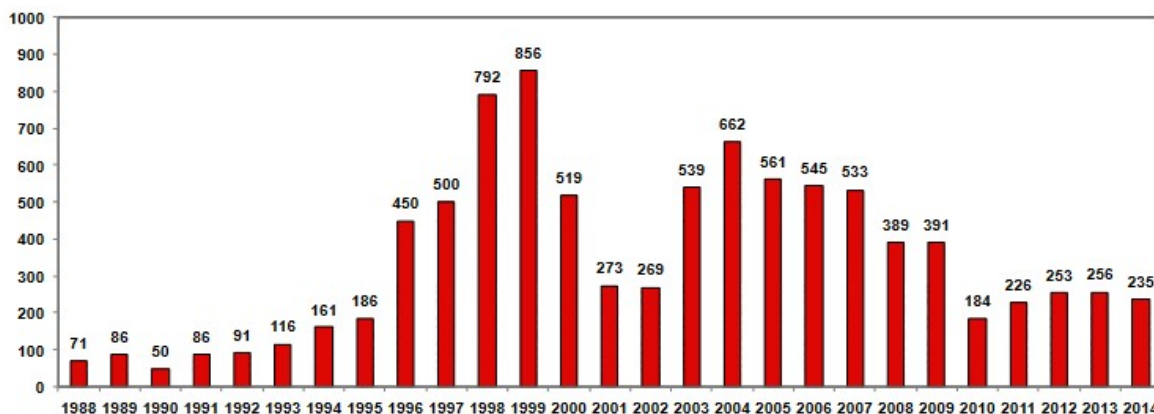
Fonte: Elaboração do autor. Base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2015)

Mesmo com a relativa permeabilidade do governo Lula às demandas dos movimentos sociais – o que se verifica, por exemplo, no diálogo estabelecido com diversos segmentos da sociedade civil no que diz respeito às políticas públicas do MDA – a agenda da reforma agrária não avançou nos governos petistas. Se no governo FHC a agenda da agricultura familiar já vinha sendo influenciada pelas diretrizes estabelecidas pelos organismos internacionais e por uma série de dinâmicas voltadas à incorporação de diretrizes neoliberais às políticas dirigidas à agricultura e ao mundo rural, após a ascensão do governo petista ao poder em 2003, esse processo de secundarização da reforma agrária parece ter ganhado fôlego e amplitude. Caberia compreender, em pesquisas futuras, em qual momento preciso dos primeiros anos do governo Lula, o debate sobre reforma agrária sai efetivamente da pauta política sobre o rural. Na seção seguinte, procurei discutir a partir do caso do Baixo Sul, esse processo de hegemonização das políticas para agricultura familiar, que implicam (direta ou indiretamente) na perda de força da luta pela terra e da agenda da reforma agrária.

Mas, argumentando ainda com base no contexto nacional, vemos que a luta pela terra através da reforma agrária perde força também na agenda dos movimentos sociais. E, em alguma medida, isso também explica a diminuição da reforma agrária como política pública, afinal,

sem pressão dos movimentos (e diante dos interesses conservadores ligados a posse da terra) o Estado não faz reforma agrária. Como mostra a Figura 15, as ocupações de terras no Brasil vêm declinando significativamente desde 2004.

Figura 15 - Número de Ocupações no Brasil, entre 1988 e 2014



Fonte: DATALUTA, Banco de Dados da Luta pela Terra, 2015. www.fct.unesp.br/nera

Explicar esse fenômeno obviamente não é tarefa simples, dado que muitos elementos influenciam na disposição ou não dos movimentos em ocupar terras. De qualquer forma, há algumas questões que cabem ser ressaltadas. Nesse sentido, como propõem Vinha e Girardi (2014), a diminuição nas ocupações de terras

[...] está ligada à atual conjuntura econômica e política do país, que vem possibilitando acesso à renda e consumo pelo aumento da disponibilidade de trabalho e renda, e também por meio de políticas compensatórias e assistencialistas do governo federal, como o programa Bolsa Família. Todos esses fatores contribuem para que o público potencial da reforma agrária, que comporia as famílias demandantes de terra, optem por não se engajar na luta, já que conseguem condições mínimas para sobrevivência. (VINHA, GIRARDI, 2014: 6)

Mais que isso, como também salientou Eduardo Girardi, “fazer acampamentos por anos, em condições precárias, enfrentar pessoas armadas” não é tarefa simples, e “acaba que essa situação toda desencoraja as pessoas a participarem das ocupações”, sinalizando, portanto, que a luta pela terra através das ocupações seria uma tarefa bastante árdua. O instrumento das ocupações,

neste cenário atual, se configura como uma estratégia de difícil construção, um desafio que se apresenta aos movimentos sociais.

Avançando ainda nesta discussão, se é possível observar esse processo em que a questão agrária saiu da agenda do governo e de parte dos movimentos sociais, vimos também neste período que o tema da agricultura familiar e mesmo do desenvolvimento territorial abriram outras portas, permitindo novas brechas no âmbito do Estado que foram utilizadas politicamente por vários grupos sociais ligados aos camponeses.

Uma série de programas e políticas públicas para agricultura familiar foram criados ao longo dos anos 2000 (sobretudo a partir de 2003), mesmo que sua execução tenha assumido, por vezes, um caráter intermitente e apresentando fragilidades institucionais. Grande parte destes programas passou por processos de consulta e construção coletiva junto aos movimentos sociais, através, por exemplo, das diversas conferências que foram realizadas neste período e do importante papel do exercido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) neste sentido. Temas como comercialização, convivência com o semiárido, agroecologia, segurança alimentar, dentre outros, vêm, portanto, sendo pouco a pouco incorporados no âmbito das ações do Estado para este público que chamamos de agricultura familiar.

De qualquer forma, tenho ciência que a perda de força do debate e das ações pela reforma agrária não podem ser compreendidas unicamente como um resultado do surgimento das políticas públicas para agricultura familiar. Seria muito difícil tentar tecer alguma explicação centrando esforços de observação e análise somente nesta dimensão. Há também outras dinâmicas que contribuem para esse processo e que inclusive possuem maior fôlego e força política, como, por exemplo, as ações ligadas ao fomento do agronegócio e toda a estratégia de criminalização da luta pela terra que envolve mídia, bancada ruralista, etc. O debate agrário e as políticas agrárias (pensando aqui também nas terras indígenas e nos territórios quilombolas) não avançam justamente porque há uma pressão muito intensa por terras por parte do agronegócio e dos outros grandes projetos de investimentos de capitais que incidem sobre o rural, como as ações do setor da mineração, do setor energético ou mesmo relacionadas à expansão do turismo (sobretudo nas regiões litorâneas) como veremos no capítulo seguinte.

Poderíamos pensar então que se a agenda da agricultura familiar avança é precisamente pelo fato de que esta não compromete os interesses e o avanço do capital que, nos variados setores, necessita constantemente incorporar novos estoques de terras e controlar a gestão de recursos

naturais estratégicos (minerais, água, paisagem natural – no caso do turismo, etc.) Mais que isso, há um significativo interesse por parte dos setores hegemônicos (do agronegócio, principalmente) em que a agricultura familiar avance. Nos moldes em que está pensada e estimulada hoje pelos principais instrumentos de políticas públicas³³, há uma expectativa que as unidades de produção familiar mais consolidadas (com inserção no mercado) se convertam em pequenas “empresas rurais” e que se forme uma classe média rural de empreendedores rurais. Ou seja, há um interesse de vinculação dos agricultores mais “modernizados” em direção à estrutura organizacional-produtiva-tecnológica que conforma o próprio agronegócio³⁴.

Assim, poderíamos considerar a hipótese de que as políticas para agricultura familiar estariam, de um lado, tendendo a um perfil de política social, de combate à pobreza, e de compensação/mitigação dos efeitos gerados pelas políticas de crescimento/desenvolvimento junto a agricultores familiares menos capitalizados, e, de outro lado, sendo direcionadas para aquele conjunto mais avançado ou modernizado de agricultores (com terra, condições produtivas, acesso a mercados, etc.). Nesse caso, as políticas públicas tenderiam a aproximar os agricultores familiares ao setor do agronegócio, que, evidentemente, tem interesse em incorporá-los, reforçando seus vínculos com os mercados, sobretudo com as cadeias globais de *commodities*.

Embora essa discussão transcenda em alguma medida o debate sobre desenvolvimento territorial que estou propondo nesta tese, creio ser interessante manter em vista este ponto de vista crítico acerca das políticas para agricultura familiar, não sem antes atentar para o fato de que aqui cabem também uma série de ressalvas. Por exemplo, são inúmeras as experiências bem-sucedidas de organizações que conseguiram alinhar (não sem alguma dificuldade) as políticas públicas para agricultura a um projeto político alternativo. Tenho em mente aqui, por exemplo, algumas experiências da Articulação do Semiárido (ASA) que buscam vincular os programas do governo para a agricultura familiar a uma luta política mais ampla e precedente, que tem relação com acesso à água e com o conceito de Convivência com o Semiárido. Há também os esforços do próprio MST em se apropriar das políticas públicas para agricultura familiar (PRONAF, PAA, PNAE, etc.), sem que a reforma agrária e a explicitação dos conflitos

³³ Piccolotto (2011; 2015) também chama atenção para uma espécie de modelo-padrão de agricultura familiar que estaria sedimentado nas políticas públicas e que teria relação ao perfil do agricultor sulista, já integrado ao mercado e cujos propósitos seriam o fortalecimento e a qualificação desta integração.

³⁴ Em outro trabalho (PORTO, 2014b), procurei mostrar como mais recentemente o “discurso do agronegócio” deixa de marcar oposição à agricultura familiar e vem procurando lançar mão de estratégias de inclusão deste segmento para dentro do modelo agrícola hegemônico.

no campo sejam subsumidos neste processo.

No caso do Baixo Sul, a própria trajetória do SASOP na promoção da agroecologia é também um exemplo interessante de como as iniciativas e políticas públicas para agricultura familiar podem ser traduzidas e adaptadas de acordo com um projeto político que tem como objetivo a promoção de autonomia e emancipação social, política e produtiva dos camponeses. Enfim, seria possível listar uma série de outras experiências nesse sentido. Mas creio ser importante manter em vista o alcance ainda restrito e a fragilidade que por vezes marcam essas experiências, visto todo o contexto político-institucional descrito acima.

A seção seguinte não tratará desse debate em profundidade, mas tangenciará algumas das questões aqui pontuadas, tendo como ponto de referência particularmente os instrumentos e as estratégias de intervenção organizadas pela política de desenvolvimento territorial. Se considerarmos que a hipótese acima aventada (acerca da suposta “armadilha” das políticas para agricultura familiar) não pode ser encarada como destino inexorável, é de se esperar que o espaço oportunizado pelo Colegiado territorial para a gestão e apropriação local dessas políticas públicas tenha alguma importância no sentido de possibilitar uma apropriação diferenciada desses instrumentos de intervenção governamental pelos atores sociais.

Ou seja, o Colegiado, visto como o *locus* da participação e da gestão social das políticas públicas para agricultura familiar, seria o espaço pertinente para que os atores possam construir um projeto político e utilizem as políticas públicas como forma de alcançá-lo. Mas como procurei descrever em minha reflexão sobre o Baixo Sul, se as políticas públicas deveriam ser os instrumentos, as estratégias e os meios para construir um projeto político autêntico, o que vemos hoje é o inverso: esses instrumentos de políticas públicas ganham tamanha relevância no cotidiano desses atores que se transformam, eles próprios, nos objetivos finais da ação política desses atores. Se havia algum projeto político anterior, ele foi, gradativamente, subsumido no esforço por acessar as diferentes políticas públicas.

1.2. Os instrumentos, o Colegiado e a participação: a política pública de desenvolvimento territorial.

Ao longo da segunda metade da década de 2000, muitos trabalhos foram publicados sobre o tema do desenvolvimento territorial. Orientada por diferentes enfoques teórico-metodológicos, esta literatura contribuiu para a construção e divulgação no Brasil do que se convencionou chamar de abordagem territorial do desenvolvimento rural. Trabalhos como, por exemplo, os

de Abramovay (2004, 2006) e Abramovay e Beduschi (2004), dentre outros, buscaram problematizar a ideia de desenvolvimento territorial como uma estratégia de superação da visão setorial sobre o rural, explorando e propagando a necessidade de um olhar mais holístico e multidimensional sobre a ruralidade.

É possível identificar também um conjunto de reflexões que buscam examinar em maior profundidade as políticas públicas de promoção do desenvolvimento territorial, discutindo as novas institucionalidades constituídas no âmbito destes programas, bem como seus efeitos sobre a ação governamental e sobre as relações do poder público com atores não-estatais (DELGADO, LEITE, 2011; DELGADO, GRISA, 2013; DELGADO, GRISA, 2015). Coelho e Favareto (2007) e Sayago (2007), cujos objetivos estão centrados em analisar os limites e possibilidades do engajamento e da participação dos atores sociais, considerando o os arranjos institucionais propostos pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial³⁵.

Paralelamente a todas essas discussões, é importante lembrar ainda que o debate sobre a abordagem territorial está também inserido em um contexto de revisão e aprimoramento de medidas de descentralização da gestão pública, iniciadas com a Constituição Federal de 1988, que dispôs sobre o processo de municipalização de diversas políticas públicas. Assim, o desgaste e a ineficiência da ação pública em âmbito municipal durante o início da década de 1990 figuram também entre as justificativas em que se ancora o discurso do desenvolvimento territorial para a gestão de políticas públicas.

Nesse sentido, a intervenção pública com base no território, que Delgado e Grisa (2015) chamaram de territorialização das políticas públicas, aparece no início dos anos 2000 como uma nova tendência nas perspectivas de focalização das ações do Estado. Os autores ainda falam da territorialização do desenvolvimento e da governança, que tem relação, primeiro, com a reflexão e o desenho de programas de desenvolvimento de acordo com a escala territorial, e, segundo, com a organização de esferas de participação que possibilitem aos atores destes territórios envolvimento nos processos decisórios (mesmo salientando que as decisões estratégicas não passem necessariamente por essas instâncias). Assim, para os autores, a territorialização das políticas públicas é acompanhada pela territorialização do desenvolvimento e pela territorialização da governança. Assim como todo o debate conceitual e político ligado à agricultura familiar, essas questões estão também na origem da abordagem

³⁵ Outras vertentes de análise e produção acerca da temática territorial poderiam ser elencadas neste brevíssimo panorama, como, por exemplo, as análises que partem da ideia de “nova ruralidade” (WANDERLEY, 2000; VEIGA, 2001; FAVARETO, 2007).

da ideia de desenvolvimento territorial e embasam o processo de argumentação e justificação em que essa discussão se forma no contexto nacional.

Situando-se em um polo mais crítico nesse campo de posições, há ainda um conjunto de produções que questiona a ideia de desenvolvimento territorial, chamando atenção para a incorporação por este referencial de análise e intervenção, de uma leitura superficial do conceito geográfico de território, problematizando, ainda, o enfoque do desenvolvimento territorial, por compreender que o mesmo conduziria a uma exclusão da dimensão dos conflitos e da questão agrária, (FERNANDES, 2010; MONTENEGRO, 2006), elementos estruturantes no que diz respeito às relações sociopolíticas estabelecidas entre os distintos atores nos territórios.

Desse modo, levando em consideração os debates promovidos por todos esses trabalhos, esta seção tem como objetivo promover uma análise das institucionalidades criadas pela política de desenvolvimento territorial. Nas palavras de Favareto (2010) se “a década de 1990 foi iniciada sob a marca da entrada da agricultura familiar no vocabulário acadêmico” e também nas políticas públicas e no discurso dos movimentos sociais, “nos anos 2000, entrou-se com uma reavaliação do significado do desenvolvimento rural, que aparece sob a forma do debate sobre as relações entre o rural e o urbano e da introdução da abordagem das dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento”. Ou seja, seguindo o debate proposto na seção anterior, procurei realizar uma análise que não segmenta, de um lado, os referenciais conceituais e semânticos, e, de outro, as institucionalidades e instrumentos criados pela política pública, buscando trabalhá-los em uma perspectiva dialógica e relacional.

1.2.1. Os componentes conceituais e os instrumentos do desenvolvimento territorial

Neste contexto político-institucional, que descrevi acima, é criada em 2003 a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), à qual ficaria a responsabilidade de desenhar e implementar a política de desenvolvimento territorial rural, primeiro na realização do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), e depois com o Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008, sendo que este último ficou sob coordenação da Casa Civil.

Para além do contexto político e do conjunto de atores que se engajam na constituição de ambos os processos, podemos citar dois encadeamentos que evidenciam os vínculos entre ideia de agricultura familiar e a abordagem do desenvolvimento territorial. Primeiro, como já mostraram outros trabalhos sobre o tema (DELGADO, LEITE, 2011) o PRONAT é derivado de uma linha específica do PRONAF (PRONAF Infraestrutura e Serviços), que antes de 2003 era implementado a partir dos municípios e que após a criação da SDT, passou a ser administrado pelos Colegiados territoriais. Segundo, há o fato de que a delimitação ou a escolha dos territórios que passaram a fazer parte do escopo do PRONAT, em 2003, tinha como um dos principais critérios a concentração de agricultores familiares.

Já o Programa Territórios da Cidadania (PTC) pode ser interpretado como uma segunda geração, bem mais audaciosa, de políticas concebidas a partir da abordagem do desenvolvimento territorial. Enquanto o PRONAT teve o papel de iniciar e, em grande medida, experimentar a gestão de políticas públicas para o rural em escala territorial, criando os territórios, propondo novas formas de conceber o rural e estruturando espaços diferenciados de controle, articulação e participação social, o PTC surge com a intenção de articular e conectar uma gama mais variada de políticas que incidem nos territórios, buscando ampliar e dar fôlego à proposta inicial da intersetorialidade.

Como bem enfatizam Delgado e Leite (2011), o PTC, ao mesmo tempo em que dá sequência à abordagem territorial, está também ancorado nos contornos da chamada Agenda Social do Governo Federal, e tem como objetivo a “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” e tratava-se da “principal estratégia do governo para redução das desigualdades no meio rural, por meio de integração de políticas públicas” (2011:94).

Sem entrar aqui neste debate específico da gestão integrada de políticas públicas, que, embora pertinente, foge aos objetivos deste trabalho, gostaria de iniciar esta seção levantando uma questão que me parece central na experiência brasileira com a abordagem do desenvolvimento territorial. Se há uma vinculação intrínseca de todo o debate da agricultura familiar com a ideia de desenvolvimento territorial, há também uma influência decisiva da ideia de participação social nessas políticas públicas, um componente central na agenda política do governo Lula e que marcou as ações da SDT.

Tomado como um todo, o enfoque territorial para as políticas públicas de desenvolvimento rural remete a um leque bastante diverso de temáticas. Ideias como “gestão social”, “articulação de

políticas públicas”, “participação social”, “fortalecimento dos atores sociais”, “articulação urbano-rural” e “desenvolvimento sustentável” (MDA, 2005) compõem o arcabouço geral desta visão de desenvolvimento, a qual passa a constituir-se como um *a priori* para toda e qualquer ação dos mais diversos agentes que se fazem presentes no ambiente sócio-político criado a partir dessas políticas públicas.

A incorporação de tais conceitos implica, também, em uma renovação no que diz respeito aos arranjos político-institucionais com base nos quais se estruturam estas políticas. Novos instrumentos e espaços de interação aparecem como dispositivos ordenadores na implementação destes programas e ações, a exemplo dos Colegiados Territoriais, dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável e das matrizes de projetos (MDA, 2005a). Tanto as ideias e os conceitos, quanto os instrumentos de gestão e implementação são apresentados, de forma articulada, nos textos oficiais que ancoram a política de desenvolvimento territorial no Brasil.

Entre os anos de 2003 e 2006, a SDT/MDA lançou um conjunto de documentos com o objetivo de referenciar a abordagem territorial para o desenvolvimento rural no Brasil, fomentando, ao mesmo tempo, um processo mais abrangente de discussão sobre os princípios e diretrizes orientadores destas políticas. As análises a seguir têm como objeto de discussão os conteúdos apresentados nesses materiais³⁶.

Retomamos, inicialmente, os textos que instituem os objetivos da política de desenvolvimento territorial no Brasil, buscando levantar algumas indagações acerca do seu conteúdo. O documento publicado pelo MDA, em 2005, estabelece, em linhas gerais, os objetivos do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT):

Objetivo Geral: Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural.

Objetivos específicos: Promover e apoiar: (i) a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais

³⁶ Cabe destaque às seguintes publicações organizadas pela SDT/MDA nas séries “Documentos Institucionais” e “Textos para Discussão”: Referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial (2005); Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável (2003); Referências Organizativas e Programa de Trabalho para 2003 (2003); Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil (2005); Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (2005).

tradicionais; (ii) o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social. (MDA, 2005b: 7).

Os principais espaços de participação previstos pela política, em nível territorial, são os Colegiados territoriais. Esta instância de participação tem como objetivo congrega os atores do território para pensar iniciativas contextualizadas para a promoção do desenvolvimento. Constituem-se, digamos assim, como carro-chefe da proposta de desenvolvimento territorial, uma vez que congregam e articulam todas as iniciativas relacionadas à implementação desta política.

Mas, apesar da sua centralidade, os Colegiados apresentam inúmeras fragilidades. São concebidos a partir de um referencial específico que, procurando enfatizar a participação social como um componente central do PRONAT, o faz a partir de uma visão idílica da sociedade e do território, principalmente pelo fato de se esquivar da dimensão política e de não enfrentar a questão das relações de poder. Vejamos mais detalhadamente algumas características desta estrutura de governança, dedicando, também atenção a alguns dos problemas associados à sua formatação.

O perfil dos atores que se envolveram no processo de composição dos colegiados já foi significativamente enfatizado e criticado em outros trabalhos (DELGADO, LEITE, 2011; DELGADO, GRISA, 2012; DELGADO, GRISA, 2015) que apontam para o fato de que, na grande maioria das vezes, a representação nessa instância encontra-se restrita às organizações ligadas direta ou indiretamente à agricultura familiar. Também não fazem parte deste rol de atores os representantes do setor privado, que influenciam de forma bastante significativa e que imprimem dinâmicas de conformação dos territórios.

Para retomar a ideia de Claude Raffestin (1993), não estão presentes nos Colegiados uma série de atores sintagmáticos, que desenvolvem ações político-econômicas que incidem e transformam de maneira expressiva os territórios. Esses atores vinculados à iniciativa privada (ou que estão envolvidos em arranjos público-privados, haja visto que no Brasil os grandes investimentos quase sempre incluem investimentos públicos) não manifestam interesse em participar deste espaço de discussão que se propõe a construir um planejamento que tem por objetivo desenvolver o território. No caso do Baixo Sul, por exemplo, conforme veremos na próxima seção, não participam do Colegiado os grupos ligados à Fundação Odebrecht e ao

processo de expansão do turismo³⁷. Na realidade, os atores e grupos que conseguem construir seus projetos políticos com autonomia financeira ou através de vinculações políticas e econômicas mais consistentes, não apostam no Colegiado como um espaço central de articulação de suas ações.

Para além dos poucos recursos financeiros que são disponibilizados pela SDT para o financiamento dos projetos, no ambiente do Colegiado Territorial existe uma prática institucionalizada de construção coletiva dos projetos, o que não é do interesse de muitas organizações que tem capacidade de conduzir unilateralmente projetos para o território. Portanto, é importante ter em vista este “viés da agricultura familiar” na composição dos Colegiados Territoriais, levando também em consideração a pouca expressividade da política de desenvolvimento territorial (evidenciada pelo reduzido montante de recursos a ela destinado) frente a outros processos de territorialização em curso nos mesmos territórios com efeitos importantes sobre a conformação do espaço rural.

Retomando as discussões sobre o Colegiado, outro elemento central a ser considerado diz respeito ao fato de que este espaço de participação demanda e promove ações de formação com base no paradigma do desenvolvimento territorial. Nesse sentido, é importante considerar todo o investimento feito pela SDT visando “dotar” os atores sociais de conhecimentos e competências específicas para levar a cabo os objetivos da política pública, particularmente os articuladores territoriais, agentes contratados pelo MDA (normalmente de alguma organização da sociedade civil atuante no território) e que tem por função difundir junto a outros atores sociais os termos e as ideias do desenvolvimento territorial.

Para exemplificar o que estou querendo argumentar, retomo aqui o primeiro objetivo específico do PRONAT elencado acima: “Promover e apoiar: (i) a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais” (MDA, 2005b: 7). Este objetivo se desdobra em um conjunto de atividades que tem como foco a mobilização, a sensibilização e a capacitação na temática na abordagem e nos conceitos que organizam a ideia de desenvolvimento territorial. Ou seja, há uma intenção de “preparar” os atores para assumirem determinados comportamentos necessários ao funcionamento da institucionalidade proposta. As ações de sensibilização e de capacitação remetem diretamente ao conjunto de conceitos, que são os mesmos que sustentam a noção de desenvolvimento territorial: gestão

³⁷ Ou participam discretamente, com interesses diferentes dos grupos da agricultura familiar que entendem o Colegiado como um dos principais espaços de atuação e construção de iniciativas e projetos.

social, participação social, concertação social, capital social, planejamento territorial, dentre outros.

Por exemplo, nos textos orientadores, a ideia de gestão social é definida como:

[...] o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território. (MDA, 2005b: 11).

Dessa forma, uma nova seara de competências passa a ser esperada desses atores sociais que são incumbidos de planejar coletivamente os “destinos do território”. Lidando com toda uma carga burocrática e de gestão que implica em um envolvimento direto na implementação da política. Se, anteriormente, os projetos tinham esses atores como “público alvo”, no âmbito da política de desenvolvimento territorial é esperado que estes mesmos atores passem a formular, gerir e avaliar os projetos. Isso se enquadra em um processo mais amplo de reestruturação das políticas públicas que obedece não apenas a um movimento de descentralização da administração do Estado, mas implica, também, em novas relações com agentes não estatais, na medida em que são os atores da sociedade civil que passam agora a conduzir (ou a participar) das políticas públicas, juntamente com os representantes do Estado.

Obviamente isso requer habilidades específicas que, na maioria das vezes, não são do cotidiano desses grupos sociais. É nesse sentido que a SDT procurou ofertar aos atores que se engajaram nos Colegiados oportunidades constantes de capacitação e formação em desenvolvimento territorial. Sem desconsiderar o importante papel que essa proposta cumpre em termos de democratização das políticas públicas ao envolver segmentos da sociedade civil, o que quero chamar atenção aqui é que juntamente com esse interessante processo ocorre também uma incorporação das ideias e dos conceitos propostos na política pública pelos dos atores sociais, conformando aquilo que Shore *et al* (2011) chamaram de “mundo da política pública”.

Quero dizer com isso que os atores passam, cada vez mais, a se envolver com esse ambiente específico que é o Colegiado Territorial e a centrar seus esforços no acesso às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, o que acarreta em mudanças em suas estratégias e táticas de atuação. É inegável que novos caminhos se abriram com a promoção, não só da

política de desenvolvimento territorial, como também de outros programas voltados à agricultura familiar, que em muitos casos, a exemplo do Baixo Sul, são também promovidos no âmbito dos Colegiados. Os ganhos são expressivos em algumas áreas, como, por exemplo, a comercialização da produção dos produtores familiares por meio das compras públicas (PAA e PNAE) e isso não pode ser desconsiderado.

Verificam-se, no entanto, bloqueios muito significativos em algumas áreas, particularmente no que diz respeito à reforma agrária. Até final da década de 1990, a questão agrária ainda aparecia na agenda e nas estratégias políticas do movimento sindical e de outras organizações que hoje compõe o campo da agricultura familiar. Como procurarei apresentar na seção seguinte, esta é uma questão bastante evidente no caso do Baixo Sul, onde, por exemplo, o sindicalismo rural que desempenhou um papel central na conquista de assentamentos rurais nas décadas de 1980 e 1990, passa, a partir dos anos 2000, a assumir uma posição cada vez mais distante dessa pauta voltando-se prioritariamente para a implementação de políticas públicas para agricultura familiar³⁸.

1.2.2. A participação, o sistema conciliar³⁹ e os atores sociais

Para além desta dimensão mais burocrática relacionada às incumbências e responsabilidades gerenciais e administrativas que passam a influenciar de maneira bastante significativa o cotidiano desses atores, foi possível identificar, também, através da pesquisa de campo, um processo de formatação (ou modulação) conceitual desencadeado, ao que tudo indica, pelas ações formativas do colegiado influenciando, diretamente, os atores que participam dessas atividades. A “gestão social” do desenvolvimento territorial, nos termos definidos nos documentos que orientam o PRONAT, é acompanhada de alguns pré-requisitos, como podemos ver no trecho a seguir.

Os processos de gestão social precisam, para tanto, se apoiar no **capital social** dos territórios, nos **laços de identidade**, de **confiança** e de **colaboração** que há entre as forças locais. E, onde isso é frágil ou não

³⁸ É preciso considerar que os movimentos atuam a partir das brechas concretas que encontram. Nesse sentido, poderíamos também pensar que, diante do cenário complicado relacionado a questão agrária e na necessidade de apresentar conquistas efetivas às suas bases, os movimentos sociais encontraram um caminho nas políticas públicas da agricultura familiar.

³⁹ Trata-se da proposta de conciliação entre os atores, que aparece assim grafada em um dos documentos que instituem a política pública de desenvolvimento territorial: “O objetivo do sistema conciliar é institucionalizar o controle social sobre as políticas públicas e também formular as políticas que atendam às demandas sociais no âmbito temático ou geográfico [...]”.

existe, é preciso criar espaços e condições para gerar o aprendizado e o esforço de identificação de complementaridades capazes de pôr em diálogo os diferentes agentes, fazer confluir suas perspectivas individuais, tatear e construir convergências onde há isolamento e fragmentação, formar esse capital social, enfim. (MDA, 2005b: 12, grifos do autor)

Em primeiro lugar, por mais que se tratem de grupos quase que exclusivamente do segmento da agricultura familiar, o desafio de concatenar os diversos interesses representados no Colegiado em objetivos comuns é algo bastante complicado. No caso do Baixo Sul, por exemplo, se o sindicalismo rural passou por esse processo de reconversão de suas pautas em direção às políticas para agricultura familiar, o mesmo não se pode dizer do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que procurou manter o foco na questão da reforma agrária. Como veremos adiante, em determinado momento da trajetória do Colegiado Territorial, o MST opta por se afastar e seguir autonomamente na organização de suas pautas específicas.

De todo modo, muito mais do que assinalar essa divergência entre os atores que, em alguma medida, reflete o cenário específico observado no Baixo Sul, creio ser importante problematizar a ideia de concertação social que se impõe como uma prerrogativa para as ações no âmbito do Colegiado territorial. Delgado e Leite (2011) chamaram de “protagonismo social” a capacidade de um ator sobressair-se aos demais e conseguir construir de fato um projeto para o território no âmbito do Colegiado, convencendo os demais a colaborar e participar deste caminho proposto. Em outros termos, Abramovay e Beduschi (2004) também chamaram atenção para este mesmo fenômeno, utilizando-se para isso da ideia de “habilidade social”. Essa capacidade de alguns atores de fomentar a construção de um projeto comum levaria, segundo os autores, a um incremento do “capital social” dos territórios.

Estamos nos referindo, portanto a um exercício de concertação social, a ser potencializado pelo poder público por meio do incentivo à cooperação e colaboração entre os atores, conceitos centrais na abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mas, como as próprias ideias de protagonismo social e habilidade social já enfatizaram, a colaboração decorre da capacidade do ator ou grupo de atores de colocar em prática algum projeto político para o território. A questão é que, dado os limites humanos, materiais e do arranjo institucional estabelecido pela política de desenvolvimento territorial, muitos temas, pautas e propostas para o desenvolvimento do território não se adequam a esse processo de concertação. Este é o caso,

por exemplo, da reforma agrária e de outras tantas questões que estão assentadas em relações desiguais de poder, envolvendo, conflitos históricos e cuja superação transcende, em muito, as possibilidades de intervenção das políticas de desenvolvimento territorial. Ao mesmo tempo, a própria existência desses conflitos é inerente à ideia de território.

O trecho abaixo foi selecionado do trabalho de Freitas e Germani (2012) onde é possível encontrar uma crítica bastante consistente à ideia de desenvolvimento territorial. Como vemos, a ideia de consenso suplanta o reconhecimento dos conflitos:

Assim, ao operacionalizar a abordagem territorial instrumentalizando o território como unidade de planejamento e gestão do espaço, o Estado reproduz o discurso do consenso, alicerçado no sentimento de pertencimento territorial, sendo este desconsiderado enquanto uma institucionalidade que evidencia as relações desiguais de poder e concretiza o conflito social. (FREITAS, GERMANI, 2012)

A participação e a concertação dos interesses entre os diferentes atores que nos textos da política pública têm o papel de pensar um projeto coletivo para o território, fica basicamente restrita a três limitantes que se correlacionam entre si: (i) o viés da agricultura familiar, que se materializa tanto nos grupos que participam dos Colegiados, quanto nas possibilidades de investimento ofertadas pela SDT/MDA; (ii) o ambiente burocrático e cerceador de diversas pautas que, embora importantes, não podem ser ali construídas, e (iii) as dificuldades claras de construção coletiva diante do histórico de segmentação em que, na grande maioria das vezes, operavam cada um dos grupos que passaram a se relacionar nos Colegiados.

De todo modo, mesmo diante destes obstáculos substantivos, o trabalho de capacitação e formação na abordagem territorial acaba por reforçar a incorporação pelos atores do discurso da colaboração. O texto da política pública enfatiza a necessidade de construção deste “sistema conciliar” (MDA, 2005a: 22), que acaba sendo reproduzido como um objetivo inequívoco pelos atores. Embora os resultados dos processos estejam centrados em um ou outro ator com “protagonismo social” e, como vimos, desconsidere vários outros projetos que promovem ações sintagmáticas sobre o território, o discurso enuncia um processo amplamente participativo, cujo resultado se materializa nas iniciativas elencadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

1.2.3. Controle social: quem controla quem?

Como vimos, a política de desenvolvimento territorial, para além de promover a participação social, assume também o desafio de estimular os atores a controlar e gerir os projetos elaborados no Colegiado, bem como as demais políticas públicas para agricultura familiar que ali são debatidas. Já assinali, anteriormente, um efeito que decorre desse processo, relacionado à “burocratização” dos debates e das pautas dos atores e que se reflete, também, no esvaziamento político do Colegiado. Mas caberia ir mais a fundo nesta questão, procurando apreender outros efeitos decorrentes desse envolvimento dos atores com os instrumentos e com todo referencial da abordagem territorial, particularmente no que diz respeito à ideia de controle social.

O texto que institui a política de desenvolvimento territorial, como bem pontuam Delgado e Leite (2011), assume que o controle social tem o objetivo de “garantir a maior eficiência no uso dos recursos públicos, visando atingir os indicadores de desenvolvimento programados” (2011: 438). Ou seja, para além do processo de planejamento, os atores sociais também teriam a atribuição de supervisionar o gasto público e de exercer o trabalho de *accountability*, para usar aqui um termo comum à ciência política e ao campo de estudos de políticas públicas.

Neste caso, é possível indagar ainda se a política de desenvolvimento territorial não teria criado uma expectativa elevada demais para o contexto e a realidade histórica de relacionamento entre atores da sociedade civil e do Estado. Ainda mais se lembrarmos que seu foco de atuação é o meio rural, onde sempre imperou um ambiente conservador nessa interação e onde as práticas políticas ligadas ao poder local como, por exemplo, o clientelismo e as relações da patronagem que, ainda mantém relativa presença, mesmo, obviamente, não exercendo a mesma força que em tempos anteriores. Em uma palavra, se houve um avanço democrático em termos de transparência e *accountability*, este avanço foi ainda muito pequeno frente a enorme lacuna histórica que existe nesse sentido⁴⁰.

Mas, para além de apontarmos os limites relacionados ao contexto e à própria ideia de controle social, poderíamos concebê-la de maneira totalmente diferente. O trabalho de Jorge Montenegro (2006) propõe uma interessante perspectiva teórica para a reflexão a esse respeito, problematizando o conceito de controle social a partir de uma abordagem diametralmente oposta ao que é enunciado nos textos da política pública de desenvolvimento territorial.

⁴⁰ É sempre bom lembrar que o controle social exercido pelo Colegiado tem o foco quase sempre restrito aos recursos da própria política de desenvolvimento territorial (PROINF), que são ínfimos e não se comparam ao total de investimentos públicos realizados nos territórios.

Enquanto a abordagem territorial do desenvolvimento apregoa controle social como uma nova estratégia de empoderamento dos atores sociais, para Montenegro (2006) o controle social teria:

[...] como tarefa ordenar a sociedade, impondo-lhe as normas, as funções e os limites apropriados para consolidar o sistema socioeconômico e político vigente. [...] sempre assumindo que o controle social é uma forma de ordenar a sociedade e não ao contrário, como a literatura sobre desenvolvimento vem utilizando. (MONTENEGRO, 2006: 38)

Partindo do referencial foucaultiano e dialogando também com as ideias de Gilles Deleuze, Montenegro propõe olharmos para o controle social como uma espécie de arranjo de contenção, organizado pelo Estado neoliberal para, como o autor enfatiza, ordenar a sociedade. De meu ponto de vista, embora simpatize com essa interpretação arrojada e crítica, acredito ser necessário algumas ressalvas, para não correremos o risco de cair em totalizações imprudentes ou de seguirmos por uma narrativa tão teleológica quanto aquela organizada pela política pública de desenvolvimento territorial.

Se de um lado concordo com Montenegro (2006) quanto à existência de um processo de neutralização dos atores, dos conflitos e das relações de poder no âmbito do Colegiado, por outro lado, tenho algumas ponderações e penso ser necessário relativizar tal perspectiva. Se assumirmos que de fato há um processo (intencional ou não) de controlar os atores sociais, isso não ocorre de maneira plena. Ou seja, existe uma agência por parte dos atores, no sentido, por exemplo, do que propõe Però (2011), a qual devemos considerar para pensar sobre esse processo de controle ou modulação social e seu real alcance⁴¹.

Em outras palavras, se optarmos por assumir que o contexto político neoliberal desencadeia efeitos de *controle do social*, por exemplo, por meio da organização de instrumentos de participação social, é preciso ir além, averiguando *in loco* como tais resultados são conformados. Torna-se necessário, portanto, compreender em que medida estaria ocorrendo a neutralização e apaziguamento de conflitos e também em que medida o processo participativo organizado por essa e outras políticas públicas permitiu conquistas positivas para as lutas

⁴¹ É preciso salientar que Montenegro (2006) reconhece este lado da agência dos atores, mas não investe esforços de pesquisa neste sentido: “Somos cientes de que a existência do controle social não paira no vazio, como alguma coisa suprema e inquestionável. As tentativas de controle enfrentam resistências passivas e ativas por parte daqueles que sentem esse controle como uma imposição indesejável. Este outro lado do controle, o da reação, da resistência, da luta, não está explicitamente presente, no nosso trabalho, mas também não está absolutamente ausente” (2006: 39).

empreendidas pelos atores sociais.

É nesse sentido que retomo aqui as preocupações e indicações de autores como Mosse e Lewis (2006) e Li (2007), que, incomodados com as metanarrativas dos primeiros trabalhos críticos da antropologia do desenvolvimento (que também levaram a “ferro e fogo” o referencial foucaultiano), recomendam seriamente o investimento em trabalhos empíricos para averiguação das diferentes formas em que o discurso do desenvolvimento (expresso aqui no discurso da participação e do controle social) implica em mudanças no comportamento e na prática política dos atores sociais. Nesse sentido, caberia observar, por exemplo, como e quais elementos do capitalismo neoliberal estariam influenciando a ideia de desenvolvimento territorial (de participação social, de controle social, etc.), salientando que se tratam de processos complexos e contraditórios, que poderíamos ilustrar novamente a partir da ideia de confluência perversa (DAGNINO, 2004)⁴².

No caso específico do discurso da participação social, elemento central não só na proposta de desenvolvimento territorial, mas também no projeto político democratizante que teve nos governos do Partido dos Trabalhadores uma de suas principais expressões, é preciso cautela ainda maior. O exercício e as experiências de promoção da participação social não podem ser reduzidos a uma intencionalidade neoliberal em manter o controle sobre os atores, em prol do desenvolvimento do capitalismo. Há efeitos nesse sentido? Sim, sem dúvida, pode haver. A participação social pode estar associada a casos cooptação e de aparelhamento político dos atores sociais. Mas de maneira alguma podemos reduzir seus efeitos a uma única intencionalidade, uma vez que se trata de um arranjo complexo, repleto de brechas e possibilidades e que estabelece configurações específicas nas intersecções entre Estado e sociedades civil, as quais, precisamente, caberia analisar. É o que procurei fazer a seguir, na última parte deste capítulo.

⁴² O trecho a seguir é particularmente interessante nesse sentido: “Nessa disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação” (DAGNINO, 2004: 144)

1.3. Os efeitos e o discurso do desenvolvimento territorial no Baixo Sul

1.3.1. Trajetória, atores e contextos: a chegada da política de desenvolvimento territorial

Depois de uma longa viagem de carro entre Rio de Janeiro e Camamu, iniciei logo no dia seguinte o ciclo de entrevistas com os atores ligados à implementação da política de desenvolvimento territorial. Como já contei antes, fiz a maioria desses contatos através do apoio do SASOP, que teve papel fundamental na realização desta pesquisa, abrindo portas para o trabalho de campo. Os dias iniciais foram bastante produtivos e logo consegui fazer algumas entrevistas importantes, como a conversa que tive com a presidente do STR de Camamu, que é também liderança da Rede de Mulheres do Baixo Sul⁴³.

No mesmo dia entrevistei outro representante do sindicato, que atualmente é também vereador do município de Camamu pelo PT. Ele é uma liderança muito antiga no Baixo Sul, com uma trajetória importante na luta pela terra. Contou-me, por exemplo, histórias sobre a luta pela terra na região, processo este que se intensifica nos anos 1990, mas que na década anterior já apresentava os seus primeiros movimentos, com a criação do Projeto de Assentamento Rápido (PAR Camamu), em 1981, um dos primeiros assentamentos de reforma agrária do estado da Bahia.

Discutimos de forma muito sincera as insuficiências da política territorial e o refreamento das lutas pela reforma agrária nos anos 2000, cujas reflexões são bastante visíveis a no Baixo Sul. Em determinado momento, perguntei: “*E com relação à questão da terra? Como ficou essa coisa aqui no Baixo Sul?*”, e ele me respondeu: “*Tá amarrado. Não avançou nada. Quem tem a terra que segure, porque se perder... Pra conseguir outra vai ser muito difícil.*”

Percebi, desde esses momentos iniciais da pesquisa de campo, que as ideias que eu vinha a algum tempo amadurecendo sobre uma suposta dissociação entre questão agrária e agricultura familiar (ou desenvolvimento territorial) fazia sentido ali no contexto do Baixo Sul.

Daí em diante procurei intensificar os diálogos sobre essa questão específica durante as entrevistas e outras conversas informais que realizei. De qualquer forma, penso ser importante contar a história da política pública de desenvolvimento territorial desde seu início no Baixo Sul, chamando atenção para alguns elementos importantes desta trajetória. O trecho abaixo,

⁴³ A Rede de Mulheres do Baixo Sul é uma iniciativa que tem por objetivo construir atividades de sensibilização relacionadas à temática de gênero. Em campo, por várias vezes escutei histórias sobre violência contra mulher, que parece ser um problema sério no Baixo Sul.

extraído de uma das minhas entrevistas, apresenta um bom ponto de partida nesse sentido.

A discussão territorial na época envolvia movimento sem-terra, as colônias camponesas, os sindicatos dos trabalhadores rurais, e algumas das cabeças pensantes do território. Porque tinha militância aqui, sabe? E aí começou a fazer algumas reuniões aqui em cima disso. Mas a discussão inicial é que aqui era pra ser integrado ao Litoral Sul. Na reunião lá em Ilhéus é que houve essa deixa. [...] daqui pra Itabuna está 210 quilômetros, muito distante pra manter um elo. E aí dissemos: 'vamos dividir isso?'. Aqui fica como Litoral Sul e aí a gente criou o território do Baixo Sul.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com ex-sindicalista e representante do Colegiado.

Escolhi iniciar o debate desta seção a partir do trecho apresentado acima por entender que ele remete a uma questão que até aqui não tratei com a devida profundidade. Procurei apresentar, nas seções anteriores, uma análise da conceituação de território estabelecida no âmbito da política pública de desenvolvimento territorial, não cheguei a tocar em um ponto importante: como se formam, nos contextos locais, os territórios da política de desenvolvimento territorial?

Em princípio, poderíamos dizer que existe uma definição de cima para baixo. Já vimos também que nos gabinetes da SDT, na capital federal, foi construída uma proposta para a delimitação dos “territórios rurais”, que tem relação com a concentração de agricultores familiares, de assentamentos da reforma agrária e de elevados índices de pobreza dessas regiões (DELGADO, LEITE, 2011). Essa divisão teve inspiração também em recortes regionais ou microrregionais que, em maior ou menor medida, já funcionavam como estratégias de focalização das ações dos governos federal e estadual. Mas, levando em consideração essas definições mais gerais estabelecidas pela política, teríamos que nos voltar aos casos específicos para compreender as particularidades e circunstâncias que marcaram o processo de implementação dos territórios rurais em seus diferentes contextos.

Primeiramente, é importante ressaltar uma dimensão nada desprezível quando se pretende analisar a política de desenvolvimento territorial no estado da Bahia. Nos primeiros anos, entre de 2003 e 2006, quando a SDT passou a promover a abordagem territorial nos territórios, o governo do estado da Bahia era comandado por Paulo Souto (Partido da Frente Liberal – PFL), aliado político de Antônio Carlos Magalhães e que mantinha uma postura política de oposição ao Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, houve certa resistência inicial por parte do governo do estado para com os Colegiados Territoriais, os quais, mesmo sem esse apoio

importante, conseguiram aos poucos se firmar, particularmente pela força e investimento que vários atores sociais do meio rural fizeram com relação a este espaço.

Esse cenário muda abruptamente com a chegada do PT ao governo do estado da Bahia, em 2007. Logo no primeiro ano do mandato de Jaques Wagner é criada a Coordenação Estadual dos Territórios (CET), composta por representações de cada um dos territórios rurais da Bahia. Esta coordenação tinha como função estabelecer canais de diálogo com o governo do estado, buscando, apoios e parcerias na implantação da política de desenvolvimento territorial. Essa aproximação gerou importantes frutos como, por exemplo, a contratação de articuladores territoriais com recursos do governo estadual, de modo a intensificar o processo de organização dos colegiados⁴⁴

De acordo com a institucionalidade proposta pela SDT, cada Colegiado contava com um articulador territorial, responsável por “animar” as atividades, organizar os projetos administrativa e burocraticamente e disseminar a proposta do desenvolvimento territorial junto aos atores sociais. No caso do Baixo Sul, por exemplo, o Colegiado contou com dois articuladores a partir de 2007, intensificando-se com isso o trabalho de sensibilização e mobilização dos atores sociais para o desenvolvimento territorial.

No âmbito do governo estadual também ocorreram mudanças no sentido de incorporar, às dinâmicas da administração pública estadual, a gestão de políticas públicas a partir dos territórios. As articulações estabelecidas entre o governo da Bahia e o governo federal fizeram com que a experiência de organização territorial desenvolvida pelo governo baiano fosse percebida como um caso de experimentação da abordagem do desenvolvimento territorial em uma escala mais ampla, o que resultou em uma significativa institucionalização da gestão por

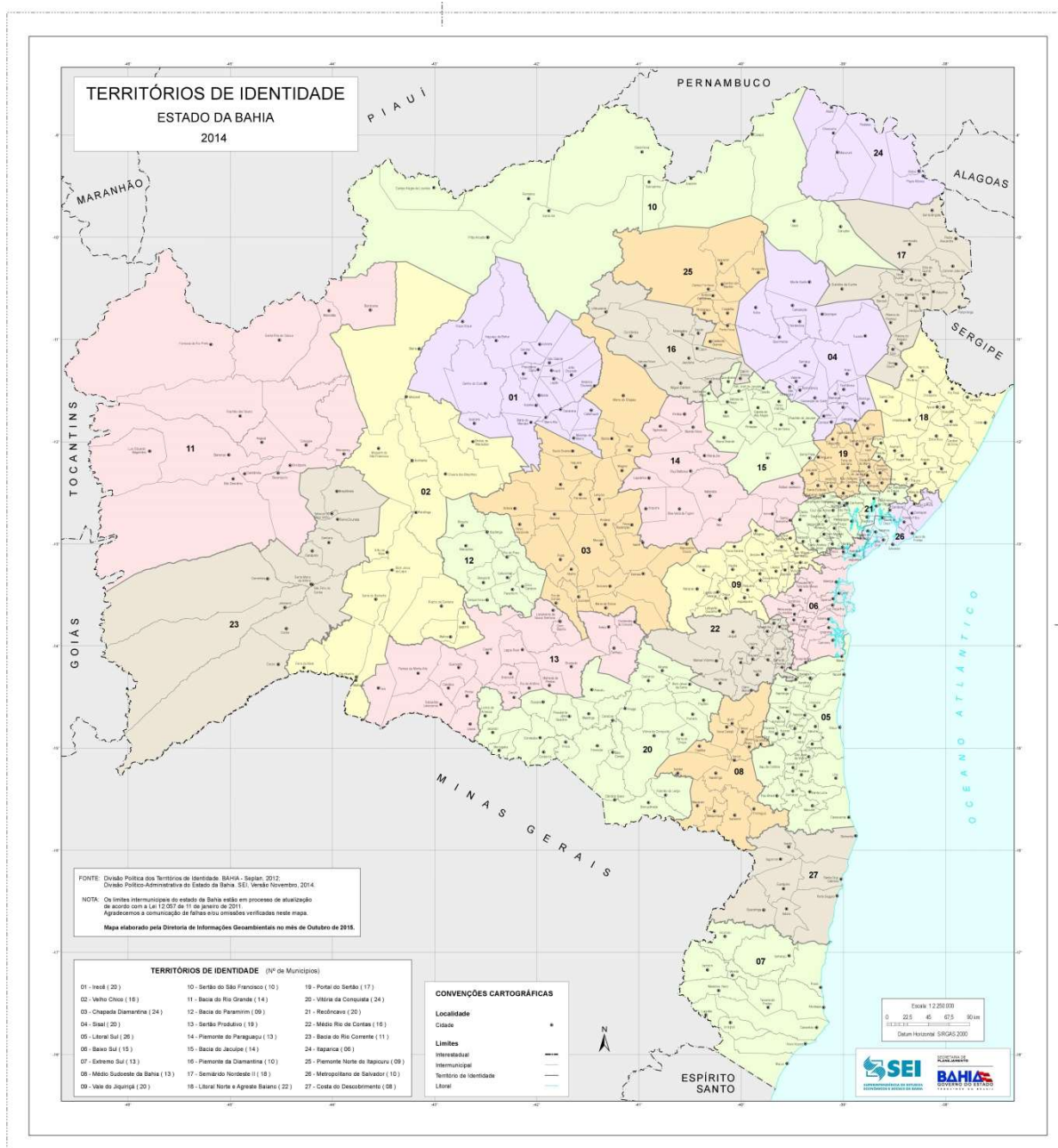
⁴⁴ Foi possível perceber durante as entrevistas que os atores presentes no Colegiado territorial do Baixo Sul ou tem uma ampla simpatia pelo Partido dos Trabalhadores, ou são filiados de fato ao partido. Essas afinidades políticas são, sem dúvida, anteriores ao surgimento das políticas públicas para agricultura familiar, mas penso que é interessante também considerar as políticas públicas como veículos que contribuem para manter essa relação com o partido. Embora existam organizações políticas que são anteriores ou que surgem de forma concomitante à emergência e consolidação do PT, há também vários outros grupos e atores sociais que se formaram e angariaram espaço político justamente nos governos petistas e que se organizaram particularmente através e com base na ampliação de políticas públicas, como aquelas dirigidas à agricultura familiar. Não foi possível avançar nesta tese em reflexões sobre esse que (sem juízo de valor) é um efeito também importante das políticas públicas para agricultura familiar. De qualquer forma, o trecho abaixo, fruto da entrevista que fiz com um dos articuladores territoriais, contribui para refletirmos sobre esse debate: *“A CET (Coordenadoria Estadual dos Territórios) teve uma ideia de fazer uma articulação, e conseguiu várias vans, com a logomarca 'Pinheiro – Lídice – Wagner - Dilma' e eu coordenei essas vans. A gente ia e falava nos colegiados territoriais, mobilizava todo mundo. Deu que Pinheiro saiu na frente aqui na Bahia pra senador. Lídice também saiu exageradamente bem nas eleições pra deputado [...]. O Colegiado territorial teve a sua participação [...] e as pessoas compreenderam isso por conta do reflexo da realização das políticas territoriais”.*

territórios, cujos principais exemplos são: (i) os investimentos da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) em fomentar, organizar e promover o desenvolvimento territorial na Bahia; (ii) a manutenção do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), que tem como proposta organizar a representação em nível estadual dos territórios da Bahia; (iii) o reconhecimento formal ocorrido em 2007 pelo governo estadual dos 27 Territórios de Identidade existentes na Bahia (ver Figura 16), estruturados com base nos mesmos critérios estabelecidos pelas políticas da SDT, e (iv) a Lei nº 13.214, que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia.

Vemos, desse modo, que houve na Bahia, ao contrário do que aconteceu em muitos outros estados no país, um investimento político importante nos programas e ações voltados ao desenvolvimento territorial. Este apoio do governo do estado às políticas de desenvolvimento territorial constitui-se como um fator importante, que não pode ser negligenciado na análise da trajetória de territórios específicos, a exemplo do Baixo Sul.

Como vimos no depoimento que abre esta seção, a “criação” do território Baixo Sul pela política de desenvolvimento territorial foi marcada, desde o início, pela presença ativa das organizações e movimento sociais com atuação naqueles municípios. Em um primeiro momento, a SDT sugeriu uma divisão em que os municípios que hoje formam o território Baixo Sul estariam todos incluídos no território Litoral Sul. Nas primeiras reuniões organizadas pela SDT para a mobilização dos atores locais, as lideranças do Baixo Sul apresentaram uma proposta alternativa, ressaltando as especificidades do Baixo Sul e a distância existente entre as regiões. Esse distanciamento não era apenas um distanciamento físico, mas também econômico, agrícola e até mesmo histórico e cultural.

Figura 16 - Os Territórios de Identidade da Bahia.



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2015.

Desse modo, ainda em 2003, foi deliberada a separação entre Litoral Sul e Baixo Sul, formando, assim, dois “territórios rurais” diferentes. Essa questão, embora possa parecer um mero detalhe de organização espacial da política pública, tem relação com o envolvimento ativo dos movimentos e organizações ligados direta ou indiretamente ao segmento da agricultura familiar, que pautaram e procuraram influenciar o processo de implementação da

política de desenvolvimento territorial na região.

Os sindicatos de trabalhadores rurais dos municípios da região (em especial os de Camamu, Taperoá, Valença, Ituberá e Wenceslau Guimarães) ligados à CONTAG, juntamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tiveram um papel central nos primeiros passos da construção do Colegiado Territorial do Baixo Sul. Cabe destaque, ainda, para a presença ativa do SASOP⁴⁵, que a essa época já mantinha uma relação bastante estreita com alguns sindicatos (como os de Camamu e de Ituberá, por exemplo) e que teve atuação também decisiva na construção do Colegiado. Somam-se, ainda, a esse grupo inicial os representantes de algumas organizações do poder público ligadas à questão da agricultura familiar, como a EBDA, a CEPLAC e o INCRA, que mantinham presença constante nas reuniões de construção e organização da proposta de desenvolvimento territorial no Baixo Sul.

Antes da política do desenvolvimento territorial chegar à região, os sindicatos e o MST já tinham uma atuação bastante intensa no Baixo Sul, particularmente nas lutas pela reforma agrária, com a consolidação de dezenas de assentamentos rurais criados durante a década de 1980 e, principalmente, na década de 1990. Existia, portanto, no Baixo Sul, um tecido social relativamente denso, construído a partir das lutas travadas pelos camponeses e trabalhadores rurais da região, desde a década de 1980.

Os dois depoimentos abaixo são fruto de entrevistas que fiz com representantes do movimento sindical a esse respeito.

E nós fomos participar dessa tal atividade territorial, lá em meados de 2003, quando o governo chamou para discutir. A proposta do governo era incentivar as organizações sociais de forma coletiva, em diálogo com o Estado. [...] então a gente entendia que era a política mais interessante no momento, onde juntava os assentamentos, todo mundo, os quilombolas, os pescadores pra pensar o espaço do desenvolvimento.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com sindicalista e representante do Colegiado

Com a chegada do desenvolvimento territorial, o que que aconteceu? Nós pegamos aquela bagagem político social que nós tínhamos, e

⁴⁵ O SASOP – Serviço de Assessoria a Organizações Populares, desenvolve projetos na região do Baixo Sul desde 1997, tendo como estratégias principais a implantação de sistemas florestais diversificados, a promoção da segurança alimentar e nutricional e a organização das famílias agricultoras no acesso aos mercados. A entidade vem ao longo de quase vinte anos organizando ações de capacitação, intercâmbio e projetos estruturadores de redes de produção e comercialização envolvendo comunidades camponesas na região.

começamos a nos inserir. E aí nós só fizemos incorporar. Digamos que nós saímos da clandestinidade e passamos a estar politicamente corretos.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com liderança de cooperativa e representante do Colegiado

O colegiado foi visto por esse conjunto de atores como um canal concreto e objetivo para a construção de suas pautas. Houve, de fato, um grande investimento dessas organizações, particularmente dos sindicatos, em construir esse espaço de articulação e de planejamento de ações. Vale lembrar que neste período, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo canal de participação para se pensar projetos voltados para o público da agricultura familiar e para a elaboração de planos para o desenvolvimento com base nas demandas locais era algo extremamente sedutor e interessante na visão dos grupos sociais alinhados ao espectro político que o PT naquela época representava.

Os sindicatos e o MST já tinham uma trajetória de mais de uma década na luta pela terra e no estabelecimento dos assentamentos. Vivenciaram, também, inúmeros episódios de violência ao enfrentar os grandes proprietários ligados à lavoura cacaueteira na região. Até então, a ocupação de terras era a principal tática utilizada para pressionar o poder público e tentar persuadi-lo a atender as demandas dos camponeses do Baixo Sul, invisibilizados historicamente⁴⁶. Paralelamente, e também com muita dificuldade, foram se formando, a partir da segunda metade da década de 1990, várias pequenas associações de agricultores, dentro e fora dos assentamentos. Estas associações tinham como objetivo organizar a produção agrícola e estabelecer canais de comercialização controlados pelos agricultores, buscando também garantir o acesso a financiamentos e aos serviços de assistência técnica e extensão rural.

Ou seja, tanto os movimentos sociais como essas pequenas organizações e associações enfrentavam dificuldades enormes no acesso ao Estado e às parcas políticas públicas para agricultura familiar então existentes. O desenvolvimento territorial e seu Colegiado, como afirmou o entrevistado anteriormente citado, era visto, portanto, como uma forma de sair da *clandestinidade* e de ser reconhecido pelo Estado. As expectativas eram enormes e, como veremos, a frustração, para alguns desses atores, veio na mesma proporção.

⁴⁶ Para uma leitura sobre o processo de institucionalização do acampamento e das ocupações de terra, ver Sigaud e Rosa (2008).

Entre 2003 e 2004, foram realizadas várias reuniões com vistas a formar o Colegiado, seguindo o passo a passo metodológico e as diretrizes estabelecidas nos documentos orientadores da Política de Desenvolvimento Territorial. Cabe ressaltar que todo esse processo inicial de mobilização contou com a presença decisiva de articuladores e consultores vinculados diretamente à SDT, que tiveram como objetivo a capacitação dos atores de acordo com os parâmetros estabelecidos pela abordagem territorial do desenvolvimento rural institucionalizada pelo governo federal. É neste contexto inicial, de institucionalização do Colegiado, que ocorre um episódio importante: o afastamento do MST.

Como foi possível verificar em várias entrevistas que realizei com pessoas que estiveram presentes neste contexto inicial, o MST nos primeiros momentos compôs o grupo de atores que participavam do Colegiado, atuando inclusive decisivamente no processo de separação entre os territórios Baixo Sul e Litoral Sul. Ocorre que, em seguida, na construção interna do Colegiado, na delimitação das diretrizes e dos projetos estruturantes que orientariam os trabalhos do coletivo, o MST optou pelo afastamento do Colegiado.

Tabela 6 - Assentamentos da Reforma Agrária no Baixo Sul, por município e vinculação.

Assentamentos da Reforma Agrária			
Município	Quantidade	MST	STTR
Camamu	11	4	7
Gandu	2	0	2
Igrapiúna	4	2	2
Ituberá	3	3	0
Marau	4	0	4
Nilo Peçanha	1	1	0
Taperoá	2	1	1
Valença	2	0	2
Wenceslau Guimarães	13	4	9
TOTAL	42	15	27

Fonte: Elaboração do autor. Base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2015)

No dia da formalização do Colegiado, que foi em Ituberá, a gente não conseguiu manter esse grupo unido. Porque o sindicato divergia da posição do MST. E como teria que ter um grupo diretivo, como se tem até hoje, nós demos um momento de pausa na assembleia e tentamos conciliar os movimentos, mas a gente não conseguiu. E o MST preferiu ficar de fora e se afastou do movimento territorial logo no início. E quando voltamos pra composição, eles participaram muito timidamente, e deixou bem claro que a postura deles não seria aquela. E de uma forma bem tímida eles seguiram compondo o Colegiado.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com ex-sindicalista e representante do Colegiado

Não tive a oportunidade de dialogar com nenhuma liderança do MST que tivesse participado dessas discussões iniciais do Colegiado. Todos os militantes que tive contato são relativamente novos no Baixo Sul, tendo chegado após esse período. Nas entrevistas foi mencionado que essa participação tímida do MST no Colegiado ao longo dos anos deve-se ao fato de que a principal bandeira do Movimento, a reforma agrária, não é objeto de interesse e menos ainda uma pauta com peso político neste espaço. Uma das lideranças contou, também, que a coordenação nacional do MST não definiu nenhuma orientação específica a ser seguida para com os colegiados territoriais, liberando as coordenações regionais a assumirem posicionamento próprio, participando ou não desses espaços de acordo com as necessidades e particularidades do movimento nas diferentes regiões onde atua.

Para além da ausência da questão agrária, tema que retornarei logo adiante, cabe refletir sobre este episódio retomando alguns elementos que vimos na seção anterior. Em primeiro lugar, em que pese o discurso da concertação social, é praticamente impossível levar a cabo um projeto unificado que abarque todos os interesses dos diferentes atores sociais presentes no território, mesmo que estejamos falando, aqui, desse pequeno subgrupo de atores que está relacionado à agricultura familiar e ao mundo rural.

Embora política territorial tenha como prerrogativa a organização de discussões sobre “tensões e potenciais conflitos de interesses” compreendendo que essas “representam oportunidades para a prática democrática, para a busca de convergências, para a transparência pública e a gestão social” (MDA, 2005a), é preciso destacar a fragilidade da institucionalidade proposta no sentido de construir, de fato, um ambiente capaz de dialogar e fazer convergir os interesses, estratégias de ação e visões de mundo que portam os diferentes atores sociais. Pesa não só a

novidade e a fragilidade institucional (restrita, nesse sentido, à capacidade conciliadora do articulador territorial – figura importante da qual trataremos adiante), como também a tradição das práticas políticas locais, que na maioria das vezes não tinham como referência a organização de debates e construções coletivas ampliadas nos termos propostos pela política de desenvolvimento territorial.

Ainda que eu não tenha observado isso, diretamente, no âmbito do Colegiado no Baixo Sul, é preciso ressaltar também a presença de uma herança clientelista ainda forte (e que se metamorfoseia de inúmeras maneiras) no cotidiano da política no Brasil rural contemporâneo. Há que se atentar, também, para o curto período de vida democrática vivenciado pelo país desde o fim da ditadura civil-militar na segunda metade dos anos 1980, processo este que foi vivenciado de maneiras e em graus muito distintos nas diferentes regiões. Tudo isso configura e condiciona as possibilidades concretas de articulação dos atores sociais, segundo a proposta do desenvolvimento territorial. Em um contexto como o Baixo Sul, onde os grupos sociais já haviam configurado estratégias de atuação política particulares (ligadas sobretudo à reforma agrária), torna-se ainda mais complicado esperar que o modelo de ação e planejamento conjunto proposto pela política de desenvolvimento territorial seja implantado sem resistências, ou sem condicionalidades.

Embora os sindicatos e o MST tenham seguido uma linha muito próxima de atuação no período anterior, lutando por terra através da ocupação de latifúndios, tratam-se de duas organizações com vinculações institucionais e mesmo ideológicas diferentes. Cabe lembrar, como também vimos na introdução desta Tese, que a articulação sindical em todo o sul da Bahia tem início ainda na década de 1980 com a conquista de direitos trabalhistas para os empregados das grandes fazendas de cacau. Na década seguinte, quando também o MST passa a atuar de maneira mais incisiva na região, ambas as organizações investem grandes esforços na ocupação das fazendas e na luta pela terra. Ao longo da década de 1990 houveram, inclusive, episódios em que os dois grupos atuaram de maneira articulada.

Um exemplo é o caso das fazendas Brahma e Cepel, uma área contínua de 2.700 hectares no município de Camamu, abandonada pelas empresas após a crise do cacau no início dos anos 1990. A ocupação dessa área foi realizada tanto pelo MST quanto pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) de Camamu, processo que resultou nos

assentamentos Zumbi dos Palmares (1997) e Dandara dos Palmares (1998)⁴⁷.

Por outro lado, tomei conhecimento através das entrevistas de alguns episódios que mostram as divergências políticas entre os dois grupos, o que não é uma particularidade regional, dado que em âmbito nacional MST e CONTAG (embora em alguns momentos mantenham convergências⁴⁸) também caminham em direções distintas, atuando mais recentemente, o primeiro, a partir da ideia da reforma agrária popular, e o segundo, principalmente através do fortalecimento e ampliação das políticas para agricultura familiar, inclusive as políticas de crédito fundiário⁴⁹. Um sindicalista importante na região, com trajetória política ligada à reforma agrária no município de Ituberá, mencionou um desses episódios de desavenças entre MST e os sindicatos:

O INCRA se tornou o gabinete político de algumas lideranças do MST. Pra você ter uma ideia, só pra justificar, em Nilo Peçanha tem um assentamento de nome São João, que era a Fazenda São João. Era um assentamento organizado desde o primeiro momento por a gente do sindicato. Então a turma chegou no INCRA e entregou ao MST. Nos passaram o golpe, literalmente. Entregou o assentamento ao MST⁵⁰.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com ex-sindicalista

Sem entrar nos detalhes desse fato, o que fugiria bastante da proposta desta pesquisa, a intenção aqui é ressaltar que o tecido social previamente construído no contexto do Baixo Sul, por exemplo, pelo MST e pelos STTRs configura uma espécie de impeditivo para o funcionamento da política de desenvolvimento territorial, particularmente no que diz respeito à intenção de promover a concertação social entre os atores.

Disputas políticas e divergências de interesses são elementos intrínsecos aos territórios, e nem sempre é possível contorná-los para alcançar um objetivo comum e unificado, como propõe a política de desenvolvimento territorial. Invariavelmente, um grupo se sobrepõe aos outros e é

⁴⁷ Atualmente a organização dos dois assentamentos está sob responsabilidade do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Camamu.

⁴⁸ Um exemplo foi a realização em agosto de 2012 do “Encontro Nacional Unitário de Trabalhadores e trabalhadoras, povos do campo das águas e das florestas”, que, além de MST e CONTAG, contou com a presença de diversos outros movimentos e organizações importantes ligadas ao mundo rural.

⁴⁹ Uma rápida observação nos sites dessas organizações contribui para compreendermos melhor as distinções atuais no que diz respeito ao campo de atuação: MST: <http://www.mst.org.br/> e CONTAG: <https://www.contag.org.br/>

⁵⁰ Não tive oportunidade de apurar essa informação. Se trata, portanto, e essencialmente, do ponto de vista do entrevistado.

nesse sentido que poderíamos retomar a ideia de “protagonismo social”, proposta por Delgado e Leite (2011). Para os autores, indivíduos ou atores dotados de protagonismo são aqueles “com capacidade de construção de coalizões ou de hegemonia que, embora defendendo interesses próprios, conseguem a cooperação (ou a aliança) de outros atores, de modo a liderar a difusão coletiva da abordagem territorial e a implantação de sua institucionalidade; e que esses atores sejam portadores de “ideias” e de propostas” (2011: 466).

No caso do Baixo Sul, o grupo hegemônico no âmbito do Colegiado territorial teve o protagonismo dos STTR e contou com apoio importante de outras organizações, como o SASOP, por exemplo, que trabalhou ativamente em parceria com os sindicatos na construção de um projeto político para agricultura familiar na região, o que resultou no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Baixo Sul. Cabe lembrar, também, a presença da Associação dos Municípios do Baixo Sul da Bahia (AMUBS), que manteve atuação marcante no início das articulações, embora tenha se afastado posteriormente⁵¹. Ainda em 2004, foi criada a Agência de Assessoria e Comercialização dos Agricultores Familiares do Baixo Sul (AACAF), uma organização vinculada aos sindicatos e que assumiu por mais de dez anos todo o processo de gestão burocrática e administrativa dos projetos elaborados no âmbito do Colegiado. A AACAF era, portanto, um elo importante na relação entre o Colegiado e a SDT e foi através desta organização que se procurou implementar os projetos do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

⁵¹ Não só no Baixo Sul, a presença do poder público municipal é bastante inconstante. Ao longo da trajetória das políticas territoriais, é possível perceber dois momentos principais em que o Colegiado desperta maiores atenções das prefeituras. O primeiro momento se refere ao início da implementação do PRONAT, cujos recursos anteriormente eram transferidos para os municípios, os quais, de 2003 em diante, passaram a ser destinados aos Colegiados Territoriais. Como apontam Delgado e Leite (2011), em vários territórios as prefeituras iniciaram participando, mas esse envolvimento se esvazia no momento subsequente, quando os prefeitos percebem, por exemplo, que os recursos ali ofertados eram demasiado escassos para o investimento institucional. Mais adiante, a partir de 2008, a participação das prefeituras é em parte retomada com a implementação do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Além de estabelecer a paridade na representação nos Colegiados, com 50% de membros do poder público e 50% da sociedade civil, o PTC configurou uma expectativa por parte das prefeituras de conseguir angariar um volume maior de recursos, dado que o programa era construído a partir de uma proposta de articulação interministerial. Atualmente, pelo menos no que pude observar no Baixo Sul, não há um envolvimento efetivo das prefeituras (tradicional espaço de atuação do poder local) e a representação dos 50% do poder público é composta quase sempre por órgãos estaduais ou federais, como a EBDA (atual BahiATER) e a CEPLAC. As prefeituras são, em tese, representadas por um ou outro quadro técnico de secretarias municipais (agricultura, saúde, educação, etc.) que mantém sua participação mais pelo envolvimento na ideia e na proposta do Colegiado Territorial, e muito menos por qualquer orientação política dos governos municipais. Para uma análise mais ampliada sobre esse vácuo existente entre poder municipal (local) e as iniciativas de promoção do desenvolvimento territorial, ver o trabalho de Fornazier (2015).

1.3.2. O articulador territorial, a política em funcionamento e o advento da participação.

Antes de passarmos para uma apresentação mais detalhada sobre o conteúdo do PTDRS, cabe retornar a um elemento que considero central no processo de implementação da abordagem do desenvolvimento territorial. Refiro-me, aqui, ao papel desempenhado pelo articulador territorial. Segundo os textos da política, o articulador teria como papel “assumir a condução efetiva dos processos de construção dos planos territoriais de desenvolvimento e sua gestão” e realizar a “animação do processo e o assessoramento aos demais interlocutores territoriais” (MDA, 2003: 16).

Durante o trabalho de campo, consegui entrevistar o articulador territorial que foi responsável por “animar” os atores e sensibilizá-los a participar do Colegiado Territorial, e, como me contou durante a entrevista “As pessoas não estavam acostumadas com essa história de território. O que que é isso? [...] eu vi o tamanho do desafio que era, e a minha enorme responsabilidade dentro disso aí.”. Havia, portanto, uma novidade, um ambiente de relacionamento político diferente, uma possibilidade de diálogo com o Estado em novas bases, por meio de um arranjo político-institucional diferenciado. Se antes era necessário ocupar o latifúndio para demandar atenção e políticas públicas do Estado, o desenvolvimento territorial prometia um arranjo bastante estimulante para os atores, ainda que as formas concretas de funcionamento desta proposta fossem, ainda, uma incógnita:

Aí a coisa foi tomando corpo, começou as reuniões internas. Há época a gente discutia, marcava, agendava através dos movimentos, as discussões em Valença, Taperoá, Camamu, Ituberá, Tancredo Neves, Teolândia. E aí a coisa veio tomando corpo. Bom, a proposta territorial é essa: uma proposta de governo mais avançada e que já permitia a participação. Primeiro porque estamos numa época de transformação. Eu diria que uma transformação de um governo com ranço ainda do militarismo, depois para um governo neoliberal, dizem neoliberal, para agora uma proposta mais democratizada, participativa.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com articulador do Colegiado

Assim, coube aos articuladores territoriais o papel de estimular a “participação social”, a qual, é importante ressaltar, era uma novidade para grande parte dos atores. Pensando no contexto nacional, desde o período da redemocratização havia uma forte demanda política pela participação da sociedade civil e pela descentralização do poder de decisão do Estado. Em parte,

essa demanda foi incorporada pela experiência dos orçamentos participativos⁵², que muito pouco conseguiram abarcar os “distantes” atores sociais do mundo rural. O Colegiado territorial representou, portanto, uma institucionalidade que concretizou a agenda da participação esse conjunto específico de atores, e cabia ao articulador territorial construir essa transição para este novo paradigma de relação Estado-sociedade.

A política territorial vem com esse objetivo de agregar, de trazer a inclusão, de dar o espaço. Você tem o direito de opinar, você tem o direito de criticar e de construir ao mesmo tempo. E aí chegar ao consenso final de uma forma que seja as duas partes ouvintes e ao mesmo tempo colaboradora da ideia. As pessoas se sentem mais confortáveis para participar.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com articulador do Colegiado

1.3.3. Novos temas: Agroecologia, Segurança Alimentar, Comercialização.

Se a década de 1990 foi marcada pela luta pela terra o período seguinte, que tem início em 2003 e se prolonga até os dias de hoje, tem como característica a emergência de novos temas, que ganham visibilidade e passam a ser erguidos como bandeiras representativas da agricultura familiar no Baixo Sul. O Colegiado territorial serviu como um espaço importante no processo de construção e consolidação dessas novas temáticas, dentre as quais cabe destaque para a agroecologia, para a segurança alimentar e nutricional e para as iniciativas de comercialização, os três principais temas elencados no PTDRS do Baixo Sul.

O PTDRS consiste no documento básico, que abarca as diretrizes e os parâmetros que balizam o projeto político elaborado para o território. Trata-se de um documento que apresenta a “visão de futuro concertada” (MDA, 2005a), elaborada através do processo participativo e da construção coletiva promovida pelos atores no Colegiado e que se materializa nos projetos, ações e iniciativas elencadas no planejamento detalhado nesse documento. No caso do Baixo Sul, o PTDRS foi elaborado pela primeira vez em 2007, e reeditado em 2010. Na sua segunda versão, a visão de futuro apresentada é a seguinte:

Consolidar o desenvolvimento sustentável com base em princípios agroecológicos, garantia da manutenção e recuperação dos recursos naturais locais, soberania e segurança alimentar e nutricional, direitos

⁵² O trabalho de Pires *et al* (2008) apresenta uma detalhada descrição da experiência brasileira com o orçamento participativo.

sociais básicos, construção de capacidades dos agentes sociais para o protagonismo, autonomia, diálogo e acesso a políticas públicas que promovam a melhoria nas condições de vida de toda a população do Território Baixo Sul. Um território que respeite e fomente suas diversidades culturais, tornando-as um diferencial forte de alternativa de desenvolvimento com inclusão social e promoção das oportunidades nos meios rural e urbano. (PTDRS, 2010: 84)

Poderíamos compreender o trecho acima como a síntese dos objetivos do projeto político organizado pela política pública de desenvolvimento territorial no Baixo Sul. São indicados acima os principais eixos, temas e propostas de intervenção que dão substância a esse projeto, que, como vimos, é capitaneado pelo movimento sindical, com o apoio fundamental do SASOP. Cabe ressaltar, desde já, a ausência da temática da reforma agrária nesta descrição. Mas, vejamos um pouco mais sobre os temas que estão presentes.

Em primeiro lugar cabe destaque para a centralidade atribuída à agroecologia nesse processo. No texto acima, vemos uma associação entre “desenvolvimento sustentável” e “princípios agroecológicos”. No geral, o primeiro termo é sempre objeto de disputa semântica e ideológica, sendo apropriado de maneira difusa por vários atores que traduzem os princípios da sustentabilidade a partir de interesses e referenciais também muito diversos. Nos capítulos seguintes, veremos também dois outros exemplos de como a ideia do desenvolvimento sustentável pode ser associada a práticas e projetos políticos bastante dissonantes. No caso da política territorial, o desenvolvimento sustentável mantém lugar de destaque, figurando como uma prerrogativa necessária para um modelo de desenvolvimento rural que seja social e ambientalmente responsável. É, portanto, uma ideia central com a qual os Colegiados devem obrigatoriamente dialogar e, no caso em questão, a sustentabilidade é retraduzida com base no referencial da agroecologia. E isso ocorre a partir de um processo conduzido particularmente pelo SASOP.

E aí, assim, teve uma mobilização forte no Colegiado e o SASOP de cara abraçou pra gente estar discutindo, né? Aí começou toda essa história da comercialização, a gente trouxe muito a questão da segurança alimentar, a questão da agroecologia, acho que o SASOP contribuiu muito nesse processo, mas sempre articulando o território muito a partir das lideranças comunitárias. [...] E a gente tirou a agroecologia e segurança alimentar como o foco do território.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com representante do SASOP no Colegiado

Além da agroecologia, completam ainda o conjunto de temas a questão da segurança alimentar e nutricional e a comercialização da produção agrícola proveniente dos agricultores familiares. Desde 1997, quando o SASOP iniciou sua atuação no Baixo Sul, os temas da agroecologia e da segurança alimentar já marcavam presença nas iniciativas de apoio aos assentamentos da reforma agrária. Havia, portanto, uma identificação desses temas com o projeto institucional conduzido pela organização e que se materializou primeiramente em ações mais localizadas no município de Camamu e que foram aos poucos sendo ampliadas em projetos que abarcaram outros municípios, após o envolvimento da instituição no Colegiado territorial.

É importante salientar que tanto a agroecologia, quanto a segurança alimentar e nutricional compõem uma espécie de referencial comum de ação política de um conjunto de organizações que hoje integram a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), da qual o SASOP faz parte. Essas organizações possuem uma trajetória histórica de crítica ao modelo agrícola imposto no Brasil pelo processo de modernização da agricultura, através de uma abordagem centrada, inicialmente, nas tecnologias alternativas e posteriormente, a partir dos anos 1990, na agroecologia (LUZZI, 2007). Nesse percurso, construíram uma importante rede de articulação política que hoje vem colocando em prática programas e ações que tem a agroecologia e a segurança alimentar e nutricional como princípios orientadores em comum.

O movimento agroecológico cumpre hoje um importante papel de articulação social por um modelo alternativo de desenvolvimento para o campo, construindo um importante contraponto frente ao avanço do agronegócio⁵³. No caso do SASOP, há uma significativa vinculação da instituição com as organizações de agricultores existentes no Baixo Sul e suas bases sociais. Essa relação foi construída a partir do diálogo e da parceria que a organização estabeleceu com os sindicatos ainda durante a década de 1990. Os projetos de fomento à agroecologia e à segurança alimentar e nutricional são hoje desenvolvidos em vários assentamentos da reforma agrária, dentre os quais cabe destaque para o Dandara dos Palmares, localizado em Camamu, onde o SASOP conseguiu consolidar experiências agroecológicas de maneira ampla e efetiva.

⁵³ É importante frisar que o que estou chamando aqui genericamente de “movimento agroecológico” é composto por organizações também bastante distintas entre si, que atuam com base em referenciais políticos e metodológicos também diversificados.

Figura 18 - Assentamento Dandara dos Palmares e comercialização agroecológica na Feira de Camamu



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015

Embora as ONGs do campo agroecológico tenham trajetórias e vinculações institucionais variadas, atualmente a maioria delas (assim como outros movimentos sociais) tem as políticas públicas como componente fundamental de suas estratégias de ação. Se ao longo da década de 1990 os recursos da cooperação internacional para financiamento de projetos de ONGs ainda eram relativamente abundantes no Brasil, o quadro se inverte a partir do início dos anos 2000. Diante de tal restrição, essas organizações se voltam para o Estado a fim de angariar recursos e apoio institucional aos seus projetos. Cabe lembrar que, como observamos anteriormente, esse processo também está conectado com uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil que vinha se consolidando a partir do primeiro governo Lula. Ou seja, há um redirecionamento das estratégias de ação dessas organizações que passam a privilegiar o diálogo com o Estado. É nesse contexto que as políticas públicas começam a ganhar maior escala e expressividade na agenda política desses grupos.

Voltando para o caso do Baixo Sul, vemos, portanto, que não são apenas os sindicatos que tomam o Colegiado e as políticas públicas para agricultura familiar como uma importante (se não a principal) estratégia de ação. O SASOP, que é uma das principais organizações atuante no campo do desenvolvimento rural na região, também o faz. O próprio investimento dessas organizações no Colegiado é um indicador desse processo, assim como também é a menção feita às políticas públicas na visão de futuro apresentada no PTDRS.

Dentre essas políticas, para além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que já vinha sendo em alguma medida trabalhado pelos sindicatos (e também por outros atores, como a Fundação Odebrecht), há uma atenção especial para os programas relacionados à segurança alimentar e nutricional que ganham escala a partir de 2003, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses últimos são chamados também de mercados institucionais e aparecem como importantes canais de comercialização da produção dos agricultores familiares, adquirida pelo Estado, com dispensa de licitação, através de diferentes mecanismos. Como afirmou em entrevista um representante do SASOP, “o que mais deu certo foi a comercialização, foi o PAA e o PNAE, com certeza. Sem dúvida, se teve uma ação no território que a galera viu resultado, foram essas duas”.

É também neste mesmo período e a partir das articulações e incentivos do Colegiado territorial que são criadas várias associações e cooperativas cujo principal objetivo consistia justamente na organização da produção e da comercialização da agricultura familiar. Dentre as mais expressivas, para além da AACAF que já mencionei acima, podemos citar a Agência de Desenvolvimento Sustentável e Comercialização da Agricultura Familiar (ADSCAF), a Cooperativa Gestora dos Empreendimentos da Agricultura Familiar do Território Baixo Sul (COOPEGEAF) e a Cooperativa dos Agricultores de Ituberá e Baixo Sul (COOAIBASUL).

1.3.4. Projetos de infraestrutura, o problema da gestão e a burocratização

Juntamente com o incentivo a essas novas organizações, o PTDRS procurou também materializar a visão de futuro elaborada pelo Colegiado através de projetos de infraestrutura produtiva. Cabe lembrar que o principal recurso administrado pelos colegiados é vinculado ao antigo PRONAF Infraestrutura (PROINF), que exige o investimento em aparelhos e equipamentos de infraestrutura, os quais podem ser alocados a partir das prioridades e objetivos definidos pelos atores no Colegiado. Seguindo esse padrão, o Colegiado do Baixo Sul investiu tal recurso de acordo com o planejamento estabelecido no PTDRS, procurando contemplar os três principais temas que vimos acima: agroecologia, segurança alimentar e comercialização da produção agrícola.

O principal projeto de infraestrutura implementado foi uma agroindústria de guaraná. Vale lembrar também que o Baixo Sul tem como característica marcante um perfil de agricultura bastante diversificado, com destaque importante para a produção de frutas de clima tropical,

como é o caso do guaraná. Trazido da região norte em meados do século passado, o guaraná se adaptou bem as condições edafoclimáticas do Baixo Sul e rapidamente se tornou uma cultura amplamente difundida, tanto nas grandes fazendas (como uma alternativa ou complemento às plantações de cacau e borracha), quanto pelos pequenos agricultores camponeses, principalmente na região dos vales, onde o clima é mais propício.

O colegiado traçou alguns objetivos. O primeiro momento foi de agregar valor à produção. Começou com o guaraná e era pra fortalecer a fruticultura. Na agroindústria do guaraná foi feito o projeto, foi feita a fábrica, mas ficou completamente inadequada. É tudo, menos uma fábrica de guaraná. Quando a gente partiu para o processamento, não funcionou. Da (agroindústria) de fruticultura, aprovamos todos os projetos. Era um projeto em rede. Uma se concluiu, mas ficou fechada. As outras morreram todas no nascedouro, não passou do plano de trabalho.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com representante do Colegiado

Como mostra o depoimento acima, que é fruto de uma entrevista que fiz com um sindicalista amplamente envolvido no Colegiado, os projetos de infraestrutura não obtiveram sucesso. O caso da agroindústria de guaraná é emblemático nesse sentido. A justificativa para o fracasso, enunciada mais ou menos de maneira uniforme pelos entrevistados, toma dois argumentos principais. O primeiro tem relação com as dificuldades técnicas para a elaboração dos projetos, principalmente pela falta de pessoal capacitado para o desenho da planta, para escolha dos maquinários, dentre outros fatores. Chama atenção que um projeto grande como este tenha sido elaborado a partir de equívocos técnicos tão significativos, a ponto de inviabilizar completamente a atividade planejada.

Figura 19 - Agroindústria de Guaraná no município de Nilo Peçanha, à beira da BA 001.



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015

Ainda mais grave é o fato do órgão financiador, no caso a SDT, não ter identificado essas inconsistências técnicas. Todo o projeto e os equipamentos de processamento da produção adquiridos eram para o processamento de café e não de guaraná. De toda forma, essa situação denota uma fragilidade importante em termos técnicos, digamos assim, que não foi sanada ao longo do tempo. A fábrica de guaraná foi inaugurada em 2007 no município de Nilo Peçanha e até hoje permanece sem nenhuma utilização, com os equipamentos e estruturas em franca deterioração.

Nós não conseguiu um filho de Deus disposto a preparar o plano. Pra mim, que não sou técnico, não compete a mim fazer. Eu tenho que fazer a articulação dos agricultores, eu sei o meu papel nesse negócio. Se os companheiros, as instituições do Estado não conseguem responder, imagine as organizações que são da área social. Não tem condições, não tem estrutura.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com representante do Colegiado

Para quase todos os entrevistados, o fracasso da agroindústria de guaraná tem relação também com as dificuldades vividas pelos os atores no que diz respeito à gestão dos empreendimentos.

Além da agroindústria de guaraná, podemos citar também o Centro de Formação e Treinamento, localizado em Ituberá e a agroindústria para fruticultura, localizada em Wenceslau Guimarães. Da mesma forma que a agroindústria de guaraná, essas duas estruturas de produção e processamento permanecem sem utilização. São prédios construídos com recursos do Colegiado, dotados de equipamentos e infraestrutura básica, mas que não são aproveitados pelos atores sociais, que alegam não terem condições de manter tais projetos no dia a dia, principalmente por falta de pessoal capacitado para a condução das iniciativas.

A sociedade civil está preparada para pedir. Ela sabe o que quer. O problema está na gestão. Ela pede, mas ela não pede a profissionalização disso para fazer a própria gestão. Então quando chega, nós não temos as pessoas com perfil para fazer a gestão. Aí fica da forma que está. [...] pra mim a grande questão da política territorial é que ela precisa de mão de obra qualificada. A gente pede os projetos. Os projetos vêm. Mas na hora da execução a gente precisa ter pessoas qualificadas.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com representante do Colegiado

Com esses exemplos, retomo aqui a discussão sobre o papel exercido pelas políticas públicas na prática política dos atores. A argumentação dos entrevistados indica a falta de capacitação e de recursos humanos qualificados para lidar com a gestão e com a dimensão técnica dos projetos. Esse processo é também perpassado por uma série de dramas relacionados ao que os atores identificam como “a questão burocrática”, pré-requisito básico para o relacionamento com o Estado. Como vimos, o grupo diretivo do Colegiado foi composto principalmente por representantes dos STTRs e do SASOP. O fato é que, apesar da experiência anterior com a política de reforma agrária e a organização dos assentamentos, o nível de relacionamento e familiaridade com a linguagem e com o modo de funcionamento do Estado mostrou-se insuficiente para lidar com a burocracia das políticas públicas.

Operar equipamentos e infraestruturas públicas, lidar com recursos públicos e prestar contas, não é uma tarefa simples. Um dos principais problemas que fez com que o governo Dilma, em 2011, no primeiro ano de seu mandato, freasse drasticamente a política de desenvolvimento territorial foi, justamente, as dificuldades dos Colegiados em prestar contas dos projetos executados⁵⁴. Em hipótese alguma estou aqui inferindo que houve má-fé por parte dos atores

⁵⁴ No início de 2011 o Tribunal de Contas da União (TCU) questionou a SDT no que diz respeito à transferência de recursos públicos para organização da sociedade civil, apontando inúmeros casos com problemas na gestão do

que operam os Colegiados. Por mais que possam existir contextos em que desvios irregulares e mal-intencionados de recursos públicos tenham acontecido, o que quero chamar atenção é para um processo complexo em que, de uma hora para outra, atores sociais, não necessariamente familiarizados com a linguagem e as exigências do Estado, são convidados a operar políticas públicas.

Isso implica em algo como um “empoderamento perverso”, uma descentralização administrativa e gerencial que não leva em conta capacidades, papéis e habilidades distintas. Não se pode, por exemplo, esperar que os órgãos do estado façam articulação política de base com a mesma qualidade dos sindicatos. Então, da mesma maneira, não se pode exigir que os sindicatos e outros movimentos sociais tenham as habilidades esperadas de um gestor público para lidar com a burocracia. Como disseram Delgado e Leite, não podemos “confundir aumento de participação e controle social dos atores com desresponsabilização das funções que deveriam ser típicas de Estado” (2011: 465), o que implicaria um exemplo bastante claro da confluência perversa de que fala Dagnino (2004).

Por mais que seja um objetivo claro e uníssono da ideia de desenvolvimento territorial o trabalho conjunto, a gestão compartilhada das ações e políticas públicas, é ainda enorme o desafio de fazer com que as organizações da sociedade civil (independentemente do perfil que possuam) dialoguem com os instrumentos de gestão burocrática típicos do Estado. Se a crítica anterior ao desenvolvimento territorial acusava os atores sociais de se relacionarem com o Estado a partir de uma “lógica de balcão”, o que vemos hoje é a emergência de uma “lógica de gestão”, muito pouco afeita à experiência e às práticas políticas dos grupos e organizações populares.

Mas, de uma forma ou de outra, sabendo ou não lidar bem com a burocracia do Estado, a impressão é que ela, a burocracia, organiza e pauta a ação e a reflexão sobre o que os atores fazem no âmbito da política pública e também fora dela. Parece-me que o alto grau de influência que esses mecanismos burocráticos têm na relação com os atores que se envolvem no âmbito das políticas públicas (mesmo nessa política pública de desenvolvimento territorial que não é muito complexa – em termos da gestão e dos instrumentos de operação), é algo a ser considerado e que merece reflexão. James Ferguson (1990) já indicava o avanço da burocracia como uma consequência inerente aos projetos e programas de desenvolvimento, que tinham

recurso público. Isso fez com que a SDT tivesse que frear o processo de financiamento da política, o que acarretou em uma enorme desmobilização das ações nos Colegiados, em especial pelo fato de que foram encerrados os contratos dos articuladores territoriais, responsáveis por dinamizar as atividades e manter a política funcionando.

ainda como efeito um processo (direto ou indireto) de despolitização.

Por mais que não caiba generalizar a ideia de Ferguson para todos os contextos (o que seria por demais imprudente) penso ser importante manter em vista a possibilidade das políticas públicas desencadearem, sim, efeitos de despolitização, mesmo que não totalizantes ou prevaletentes. Ou seja, estou aqui argumentando em consonância com Ferguson, mas reiterando a necessidade de ponderação dos efeitos desencadeados pelo binômio burocratização-despolitização, os quais devem ser observados e interpretados a partir dos contextos empíricos e não com base em um modelo ou uma narrativa geral. É precisamente com essa intenção que a seção seguinte retoma o debate sobre a questão agrária, a fim de verificar como e de que forma esta, que era a principal estratégia de ação e pressão política dos grupos e representantes dos agricultores no Baixo Sul nos anos 1990, é substituída e, em menor medida, retraduzida a partir dos códigos e limites organizados pelo Colegiado territorial.

1.3.5. Territórios sem Terra? A questão agrária nos tempos do desenvolvimento territorial.

A ocupação de terra teve uma queda muito grande. Porque, veja só. Às vezes, no tempo do governo Fernando Henrique, foi uma época que ocupou muita terra, muita terra. Mas também foi uma época que o trabalhador ocupava as terras e ele só tinha mesmo a terra. Ficava lá abandonado, entendeu? Depois do governo Lula pra cá, diminuiu a ocupação de terra, mas também cresceu os recursos para os assentamentos. Porque no tempo de Fernando Henrique, os posseiros, os assentados não tinham direito em casa, não tinha direito em projeto pra nada. E depois do governo Lula nós tivemos o direito à energia, tivemos o direito à casa, tivemos direito em projeto pra toca roça. Barrou um pouco a ocupação de terra, mas cresceu nos recursos pra dar sobrevivência.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista assentado da reforma agrária.

A fala transcrita acima é de um assentado que entrevistei durante uma visita aos assentamentos em Camamu. Ele participou ao longo dos anos 1990 das ocupações de terra na região, mas não se engajou no Colegiado Territorial e nas articulações políticas na década seguinte. O que chama atenção, e que pude também perceber nas conversas com outros interlocutores, é que se de um lado a reforma agrária realmente estagnou a partir dos anos 2000, com poucos avanços na conquista de novas áreas, isso não reflete em uma crítica muito acentuada para com o governo

federal neste período. Isso porque, como mostra o trecho acima, foi neste contexto em que surgiram diversas outras iniciativas por meio de políticas públicas, não só aquelas voltadas para os agricultores familiares (“*projeto pra toca roça*”), como também e principalmente de acesso a recursos básico, como água, luz, moradia, etc.

É interessante também notar neste depoimento que o entrevistado atribui a conquista desses projetos ao universo do direito. Ou seja, se as políticas públicas específicas para agricultura familiar ainda apresentam relativa fragilidade (principalmente pela intermitência e descontinuidade que por vezes marcam o processo de implementação), elas estão inseridas num conjunto mais amplo de iniciativas promovidas pelo governo federal nas últimas décadas que pode também ser lido (e de fato é) como um direito adquirido. Trata-se, portanto, do reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos portadores de direitos, não só específicos (que configuram as políticas para agricultura familiar), mas também universais, como direito à moradia, saúde, educação, etc.

Esta dimensão do reconhecimento perante o Estado (na mesma linha da ideia de *sair da clandestinidade* mencionada anteriormente), é um efeito significativamente importante que por vezes escapa às análises a respeito das políticas públicas. Desse modo, optei por iniciar esta seção com essa ressalva que considero importante: há, de fato, um processo de redução da conquista de assentamentos de reforma agrária no Baixo Sul, mas isso é acompanhado pela emergência de uma série de políticas públicas (sejam da área social e de infraestrutura, sejam específicas para o seguimento da agricultura familiar) que, de alguma maneira, compensam as restrições enfrentadas no que diz respeito ao acesso à terra. Adicionalmente, como o trecho acima permite compreender, conquistar apenas a terra é insuficiente, sendo necessários outros tipos de apoio, os quais procuram ser supridos justamente por essas políticas públicas.

De qualquer maneira, em que pese este efeito salutar, há que se considerar, por exemplo, os limites específicos das políticas públicas para agricultura familiar. Tentei também problematizar essa questão em algumas entrevistas que fiz com os representantes e ex-representantes do Colegiado territorial. Transcrevo abaixo um diálogo que ilustra outro ponto de vista, um pouco mais cético que o anterior.

Eu acho que não mudou muita coisa não. Porque veio o território e do território pra cá nós não conseguimos mais desapropriar uma fazenda a mais. Uma das coisas que pode ter dado uma melhorada foi essa questão do crédito da agricultura familiar. Essa parte aí até que melhorou, porque houve uma ampliação maior para a agricultura

familiar desses projetos do Banco do Nordeste, esses recursos pra agricultura familiar, assistência técnica, mas não foi lá essas coisas não. Na minha avaliação e pra nós mesmo do sindicato, melhorou, mas não o que a gente esperava que tinha que melhorar. (E o que vocês esperavam?) A gente esperava que a gente fosse ser mais ouvidos. Que as reivindicações que a gente tem, que envolve o campo, a pesca, o desenvolvimento da região, a gente achava que a gente ia chegar com mais facilidade através do território. E não chegou na proporção que a gente quer, não. Foi uma coisa muito tímida, muito aquém do que a gente esperava

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com sindicalista.

Nessa perspectiva, embora seja importante reconhecer a contribuição das políticas públicas para agricultura familiar, são também inegáveis os limites de cobertura ou mesmo a efetividade das mesmas no que diz respeito a melhoria das condições de vida das populações rurais. O crédito obtido por meio do PRONAF, por exemplo, se configura como uma questão polêmica e delicada. Se em alguns casos, principalmente em contextos onde a agricultura já é bastante capitalizada, o crédito desempenha um potencial catalizador, possibilitando, por exemplo, o acesso dos agricultores a um patamar mais elevado e consistente de produção, em outros casos, esse instrumento pode colocar em risco a autonomia dos agricultores, inserindo-os em processos de endividamento progressivo.

As altas taxas de inadimplência do PRONAF são exemplos claros de que o crédito por vezes não é a estratégia mais adequada para o público da agricultura familiar. No Baixo Sul, por exemplo, o crédito obtido via PRONAF é um instrumento amplamente utilizado pelas iniciativas da Fundação Odebrecht para mobilização dos agricultores nos projetos que ela organiza. Conforme veremos no Capítulo III, são vários os relatos que mostram como os agricultores vão sendo envolvidos e se tornam, pouco a pouco, dependentes do crédito e do sistema tecnológico que vem atrelado a ele, configurando uma progressiva perda de autonomia do agricultor sobre a gestão de sua propriedade e de sua produção⁵⁵.

Mais que isso, o depoimento acima mostra também que as elevadas expectativas que os atores mantinham com a chegada do Colegiado, foram em parte frustradas ao longo do tempo. Como já mencionei antes, a proposta do desenvolvimento territorial despertou grande interesse dos atores sociais, que aderiram a este espaço na esperança de consolidar o processo político que

⁵⁵ Segundo dados apresentados no trabalho de Schmitt e Lima (2013), no ano de 2012 existiam cerca de 500 famílias endividadas por conta do PRONAF e isso somente no município de Camamu.

havia sido iniciado no período anterior. Se, logo nos anos iniciais já era possível perceber que o ritmo da reforma agrária e da conquista de novas áreas estava em pleno declínio, por outro lado, havia ainda outras iniciativas que estavam sendo organizadas pelo Colegiado e que poderiam contribuir para melhora das condições de vida dos agricultores. É nesse contexto em que é elaborado o PTDRS e os primeiros projetos de estruturação produtiva do território. Mas, como vimos, nada disso foi adiante, assim como, na visão de meus interlocutores, foi bastante tímido o alcance de outras políticas públicas para agricultores familiares.

O fracasso dos projetos é um elemento que se soma na avaliação crítica que é feita hoje por parte dos atores com relação ao Colegiado. Se o MST foi o primeiro a “abandonar o barco”, anos mais tarde, seguem na mesma direção também o SASOP e algumas importantes lideranças sindicais que deixam de encarar este espaço com a mesma importância que fizeram antes. Não que tenha havido uma debandada geral dos atores no Colegiado, até porque o SASOP e sindicatos ainda estão atuando neste espaço. Mas há, sem dúvida, uma reavaliação política com relação à proposta do desenvolvimento territorial em virtude não só dos problemas e dos poucos resultados conquistados pelas articulações locais, mas também diante do pouco prestígio que esta proposta parece manter no próprio governo federal nos tempos atuais, particularmente a partir de 2011, com o primeiro governo Dilma.

Como me relatou um sindicalista de Ituberá, *“desmotiva muito pra participar. Desmotiva porque tem muita gente que já nem vai mais fazer as reuniões. Não acredita mais. Tem muita gente que já não acredita mais. E como desmotiva.”*. Atualmente, são poucos os representantes mais antigos que continuam a participar e elaborar projetos no âmbito do Colegiado. Como disse um representante da CEPLAC, que esteve desde o início na construção do Colegiado e que hoje ocupa uma posição de coordenação geral deste espaço, *“o colegiado não fechou as portas porque eu peguei esse caixão e saí arrastando”*.

Organizando aqui o debate, já vimos então que: (i) há uma diminuição aguda no tema agrário com a estruturação do Colegiado, que é acompanhada (ii) da emergência de um conjunto amplo de políticas públicas na área social e para agricultura familiar. Adicionalmente, temos também (iii) a progressiva frustração de parte significativa dos atores sociais com relação ao Colegiado e também com relação ao alcance, cobertura e efetividade de algumas dessas políticas públicas. Mas, caberia ainda entender um pouco melhor como se deu esse processo em que a reforma agrária, como já dito várias vezes aqui, um tema importante no contexto do Baixo Sul ao final dos anos 1990, perde espaço na agenda política dos atores sociais. Se a chegada de outras

políticas públicas cumpre um papel nesse sentido, o Colegiado é o espaço específico onde esse processo acontece.

Discussão teve, mas a reforma agrária nunca foi uma pauta no colegiado. É complicado ser uma pauta, acho complicado. Não cabe. Não no sentido do enfrentamento. Seria uma pauta se o governo tivesse (a reforma agrária) como política e o território fosse um espaço para acomodação dessa discussão. Mas não é. Quando a gente tava aqui apanhando dentro das prefeituras, apanhando dos fazendeiros, se a gente tivesse aqui um colegiado para ser o espaço de debate, até poderia ser, mas acho que não funcionaria. (...) E no colegiado nunca teve esse embate por parte dos movimentos. O colegiado não poderia ser o provocador disso

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com representante do Colegiado

Na visão do entrevistado, que foi uma figura importante tanto no período de luta pelos assentamentos como também nos tempos do Colegiado, poderíamos entender que desenvolvimento territorial e reforma agrária são dois temas que parecem não ter muita convergência. Primeiro, vemos novamente que foi perceptível por parte dos atores a retração da reforma agrária no governo federal, e, por extensão, no contexto do Baixo Sul. Segundo, há uma leitura de que o Colegiado não é o espaço adequado para tratar dessa questão. A reforma agrária carregaria em si uma dimensão do conflito, da pressão política e do enfrentamento, o que é bastante divergente da perspectiva consensual e do “sistema conciliar” no qual o Colegiado é concebido. Trata-se, na prática, de um “espaço de acomodação” e não de disputas e pressão política. Nesse sentido, a questão agrária e os conflitos, inerentes a qualquer território, tendem a ser amplamente negligenciados.

Quando perguntei ao representante da CEPLAC, atual coordenador do Colegiado sobre a existência de conflitos no Baixo Sul, ele me respondeu: “Aqui até que não tem tido muito conflito não. Não consigo me lembrar nenhum conflito pra te dizer não.” Mas os conflitos existem e não são pouco expressivos. Nos capítulos II e III apresentarei casos bastante graves que mostram como o Baixo Sul atualmente vem se configurando como um território em disputa, seja pelo avanço dos grandes empreendimentos do turismo, seja pela ação da Fundação Odebrecht, processos esses que configuram conflitos de ordens diversas, inclusive por terra e território.

Outra questão interessante e que exemplifica a forma como a questão da terra é tratada, ou

melhor, não é tratada no Colegiado, é o debate sobre as comunidades quilombolas. Como vimos na introdução desta tese, o Baixo Sul é marcado pela presença de dezenas de comunidades quilombolas, reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares, algumas das quais já se encontram com o processo de titulação de seus territórios tramitando no INCRA. Essa questão, de considerável relevância e que caracteriza o território Baixo Sul, foi tratada pelo Colegiado inicialmente através de uma câmara temática que, em seguida, deu origem ao Conselho Interterritorial de Comunidades Quilombolas do Baixo Sul e Litoral Sul (ou somente “Conselho Quilombola”, como é denominado pelos atores), uma articulação que vem sendo conduzida por representantes ligados à Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas (CONAQ) na Bahia.

Durante a pesquisa de campo acompanhei o trabalho do Conselho Quilombola e tive a oportunidade de participar de um grande encontro realizado por esta organização no município de Teolândia, que juntou representantes de algumas comunidades e lideranças da região. Visitei também duas comunidades que são acompanhadas pelo Conselho (Buraco Azul, em Valença, e Jetimana, em Camamu) e pude observar as estratégias e abordagens que são utilizadas por essa organização na mobilização política das comunidades.

O trabalho do Conselho assume como desafio a (re)construção e afirmação da identidade quilombola. Para isso, além do trabalho formativo, de base, procura também promover o acesso a um conjunto de políticas públicas para quilombolas. Na realidade, não se trata de uma política pública específica, como são as políticas públicas para agricultura familiar, mas sim de uma linha de ações voltada aos quilombolas no âmbito dos recursos provisionados pelo governo federal para aplicação municipal, por exemplo, nos gastos com saúde, habitação e educação (ARRUTI, 2009). O que faz o Conselho Quilombola é cobrar do governo municipal a execução dessas ações específicas nas comunidades. Cabe fazer aqui uma breve digressão para contar um pouco da história recente da questão quilombola no Baixo Sul. Na realidade, esses episódios têm tudo a ver com a questão da terra, do território e dos conflitos que são o objeto desta seção.

O trecho a seguir foi extraído da entrevista que fiz com um representante de Koinonia, uma organização que, em parceria com SASOP, também trabalha com a temática quilombola no Baixo Sul:

Representante de Koinonia: E lá na região, a certificação das comunidades começou em 2005 de uma forma muito abrupta, sem um trabalho adequado. O que aconteceu foi que os prefeitos perceberam uma oportunidade de acesso de recurso público através da identidade

quilombola. Então, o diálogo nas comunidades era assim: “Olha só, vocês vão dizer que vocês são quilombolas porque aí a política pública vai chegar”. Nessa leva, eles certificaram dezenas de comunidades.

José Renato: Quem puxava isso eram as prefeituras?

Representante de Koinonia: As prefeituras e a associação de prefeitos dali da região, que é a AMUBS. Isso foi uma coisa muito da oportunidade mesmo que eles perceberam e sem nenhum diálogo sobre o que é que seria essa identidade quilombola.

Como mostra o relato acima, não houve (pelo menos inicialmente) uma construção política de afirmação da identidade quilombola no Baixo Sul. Cabe ressaltar que o processo de mobilização conduzido pela AMUBS em nome das prefeituras teve apoio incondicional da Fundação Odebrecht, que viabilizou quadros técnicos para chegar até as comunidades e realizar essa mobilização. Foi nesse processo que a maioria dos certificados das comunidades quilombolas foi emitido, sem nenhum tipo de acompanhamento mais sério ou comprometido com a construção política da categoria quilombola que vem sendo realizada no país na última década. E isso gerou um passivo muito grande, configurando inclusive rejeição das comunidades à ideia de ser quilombola.

Como é possível presumir, se a certificação dessas comunidades teve efeito positivo nos cofres das prefeituras, que dali em diante passaram a receber verbas adicionais pelo fato de em seus municípios existirem quilombolas, isso refletiu muito pouco ou nada na vida das comunidades que foram certificadas, uma vez que esses recursos não foram investidos em políticas públicas para essa população. Sem a mobilização prévia e com resultados praticamente nulos, ser quilombola passou a significar um problema para essas comunidades que se sentiram enganadas durante esse período.

O trabalho de Koinonia, em parceria com SASOP e, mais recentemente, com o Conselho Quilombola, assumiu o objetivo de enfrentar os efeitos negativos gerados por esse processo inicial, procurando reconstruir a identidade quilombola no Baixo Sul. Atualmente quem segue conduzindo as atividades de mobilização é o Conselho, que, como vimos, atua preferencialmente no tema das políticas de acessos básicos para as comunidades, como educação, moradia e saúde. O Conselho, como também já foi dito, foi concebido nos espaços oportunizados pelo Colegiado, e mantém uma esfera de atuação política bastante semelhante a este último.

Mas, se há uma preocupação na construção identitária e se vem sendo realizado um esforço

significativo para viabilização das políticas públicas para as comunidades quilombolas, o mesmo não pode ser dito com relação a demarcação e titulação dos territórios dessas comunidades. Esse é um processo que se repete não só no Baixo Sul, mas também em vários outros contextos do país. A política pública para os quilombolas esbarra na morosidade institucional em que opera o INCRA e é também refém dos interesses políticos dos grupos ligados a posse da terra, que pressionam de inúmeras maneiras para inviabilizar a efetiva titulação dos territórios quilombolas (ARRUTI, 2008). É uma questão complexa, que enfrenta resistência em várias instâncias, inclusive jurídicas, haja vista o debate que vem sendo feito atualmente a esse respeito no Supremo Tribunal Federal⁵⁶.

De qualquer maneira, independente do contexto político um tanto adverso, o tema da demarcação dos territórios quilombolas parece ser amplamente negligenciado no âmbito do Colegiado. Em todas as entrevistas que fiz, procurei interpelar os entrevistados sobre a questão quilombola e a grande maioria dos posicionamentos reconhece a importância da valorização da identidade quilombola, mas não toca na questão da demarcação e titulação dos territórios. Conforme mostrarei no Capítulo II, o avanço de empreendimentos turísticos no Baixo Sul vem conformando uma acentuada pressão sobre áreas ocupadas por quilombolas, desencadeando uma série de conflitos entre empresários e comunidades. Nem mesmo esses casos mais explícitos aparecem nos debates ou são mencionados pelos representantes do Colegiado.

O caso da comunidade de Graciosa, em Taperoá, é um exemplo claro nesse sentido. Amplamente pressionada pelos empreendimentos turísticos, a comunidade, impaciente com a morosidade da organização política em que opera o Conselho Quilombola⁵⁷, optou por se autonomizar e lançar mão de estratégias políticas mais contundentes. No início de 2015, os moradores, por meio de uma ampla mobilização comunitária, retomaram uma área de seu território que estava sendo ocupada irregularmente por empresários. As lideranças da

⁵⁶ “A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), questiona o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, conforme estabelecido pelo Decreto nº 4.887/2003. O julgamento, iniciado em 2012, contou com o voto do ministro relator Cezar Peluso no sentido da procedência da ADI e inconstitucionalidade do Decreto. Suspenso por pedido de vistas da Ministra Rosa Weber, foi retomado em 2015, quando esta proferiu voto pela improcedência da ação e constitucionalidade do decreto presidencial. O julgamento foi suspenso novamente por pedido de vistas do ministro Dias Toffoli”. Fonte: Site da Conectas – Direitos Humanos: <http://www.conectas.org/pt/acoets/stf-em-foco/noticia/19096-adi-3239-comunidades-quilombolas>

⁵⁷ Diferente do que fazem os movimentos sociais, que acionam estratégias políticas (como as ocupações, as manifestações de rua, etc.) para pressionar o INCRA a dar andamento nos processos administrativos, o Conselho parece, em alguma medida, “conformado” com a lentidão em que funcionam as políticas públicas ligadas à dimensão fundiária.

comunidade contam que o Conselho foi reticente em apoiar essa tática de pressão de que lançaram mão os moradores, considerada pela direção desta organização como um “posicionamento radical demais”.

É importante ressaltar aqui que Graciosa não se trata de um caso isolado. A pressão por terras no Baixo Sul vem aumentando exponencialmente, o que está diretamente relacionado ao avanço do turismo na região e também a outros processos de concentração fundiária. Como vimos, os anos 1990 foram marcados por importantes episódios de redistribuição de terras, principalmente pela via da reforma agrária, que se organizou na região a partir das possibilidades abertas pela crise do cacau, pela falência das grandes propriedades e que culminou com a transformação dessas áreas em assentamentos rurais. Como mostra a Tabela 7, vemos que as propriedades com mais de 1000 hectares representavam 39,4% do território em 1985, decrescendo bruscamente, em 1996, para 15,25% e chegando a 8,6%, em 2006, o que evidencia a importante contribuição da reforma agrária no processo de desconcentração fundiária. Da mesma maneira, há que se ressaltar ainda uma diminuição expressiva no número de propriedades com mais de 1000 hectares, que em 1985 totalizavam 1.151 estabelecimentos, e, em 2006, correspondiam a apenas 30 propriedades.

Tabela 7 – Estrutura fundiária do Baixo Sul

	1985				1996				2006			
	Estab	Área	%Estab	%Área	Estab	Área	%Estab	%Área	Estab	Área	%Estab	%Área
Até 10 hectares	13515	50617	50,8%	5,3%	15.701	54.579	60,91%	9,24%	18.840	62.232	68,8%	12,5%
De 10 a 100 hectares	10919	296917	41,0%	31,3%	9.082	231.993	35,23%	39,29%	7.692	193.542	28,1%	38,9%
De 100 a 1000 hectares	1038	228400	3,9%	24,0%	960	213.905	3,72%	36,22%	828	198.297	3,0%	39,9%
1000 hectares ou mais	1151	373945	4,3%	39,4%	35	90.054	0,14%	15,25%	30	42.966	0,1%	8,6%
Totais	26623	949879	100,0%	100,0%	25.778	590.531	100,00%	100,00%	27.390	497.037	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração do autor. Dados dos Censos Agropecuários de 1985, 1996 e 2006, disponibilizados pelo Projeto GeografAR, UFBA.

De toda forma, apesar dos números indicarem um cenário interessante do ponto de vista da desconcentração fundiária no Baixo Sul como um todo, em algumas localidades, especialmente aquelas onde a pressão do turismo já se faz mais visível, a situação é diferente. As Tabelas 8 e 9 mostram os números sobre a estrutura fundiária dos municípios de Cairu e Camamu, município onde a atividade turística já é mais consolidada. Cairu é onde está localizado Morro de São Paulo, um dos principais pontos turísticos da região e a partir de onde a especulação

imobiliária se expande para outras localidades, particularmente em direção a áreas ocupadas por comunidades tradicionais, conforme veremos no próximo capítulo. A Tabela 8 mostra um aumento significativo de propriedades com mais de 1000 hectares entre 1996 e 2006, bem como indica um processo acentuado de concentração fundiária, com uma diminuição significativa de estabelecimentos (230 em 1996, e apenas 96 em 2006). Somando os dois últimos extratos da tabela, vemos que 93,9% das áreas estão concentradas em apenas 22 grandes propriedades.

Tabela 8 – Estrutura fundiária do município de Cairu.

	1985				1996				2006			
	Estab	Área	%Estab	%Área	Estab	Área	%Estab	%Área	Estab	Área	%Estab	%Área
Até 10 hectares	706	951	73,0%	2,8%	114	168	49,6%	0,8%	52	157	54,2%	1,2%
De 10 a 100 hectares	155	5128	16,0%	14,8%	64	2396	27,8%	11,3%	22	635	22,9%	4,9%
De 100 a 1000 hectares	49	10708	5,1%	31,0%	48	11527	20,9%	54,4%	15	3.047	15,6%	23,6%
1000 hectares ou mais	57	17764	5,9%	51,4%	4	7.107	1,7%	33,5%	7	9.082	7,3%	70,3%
Totais	967	34551	100,0%	100,0%	230	21198	100,0%	100,0%	96	12921	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração do autor. Dados dos Censos Agropecuários de 1985, 1996 e 2006, disponibilizados pelo Projeto GeografAR, UFBA.

Tabela 9 – Estrutura fundiária do município de Camamu.

	1985				1996				2006			
	Estab	Área	%Estab	%Área	Estab	Área	%Estab	%Área	Estab	Área	%Estab	%Área
Até 10 hectares	2747	10020	59,0%	6,9%	1.502	5.233	57,9%	8,5%	1.575	5.698	66,3%	9,5%
De 10 a 100 hectares	1597	39142	34,3%	26,9%	965	25088	37,2%	40,9%	714	18.394	30,0%	30,7%
De 100 a 1000 hectares	148	31952	3,2%	21,9%	127	28243	4,9%	46,1%	84	19.262	3,5%	32,1%
1000 hectares ou mais	165	64598	3,5%	44,3%	2	2.722	0,1%	4,4%	4	16.631	0,2%	27,7%
Totais	4657	145712	100,0%	100,0%	2596	61286	100,0%	100,0%	2377	59985	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração do autor. Dados dos Censos Agropecuários de 1985, 1996 e 2006, disponibilizados pelo Projeto GeografAR, UFBA.

Em Camamu, por sua vez, observamos uma reversão do processo de desconcentração fundiária que havia alcançado resultados importantes nas décadas anteriores. De 1981 até 2003, foram estabelecidos 11 projetos de assentamentos rurais, via reforma agrária, no município, o que corresponde a uma área de 11.822 hectares, onde foram assentadas mais de 700 famílias. Como vimos anteriormente, a reforma agrária teve seu ápice em meados dos anos 1990, perdendo força consideravelmente no início dos anos 2000⁵⁸. A Tabela 9 mostra que entre nesse mesmo período, especialmente entre 1996 e 2006, há um recrudescimento da concentração fundiária em Camamu. Se em 1996, existiam 2.722 hectares em estabelecimentos com mais de 1000

⁵⁸ O último assentamento estabelecido em Camamu foi no ano de 2003.

hectares, concentrados em apenas duas propriedades, em 2006 vemos um aumento significativo, com 16.331 hectares, distribuídos em apenas quatro propriedades. É possível afirmar que essa concentração é reflexo direto da especulação imobiliária desencadeada pelo avanço do turismo, especialmente no trecho entre Camamu e Itacaré, altamente valorizado após a abertura do trecho da BA 001, que conectou os dois municípios e facilitou o fluxo de turistas na região. Como também será apresentado no capítulo seguinte, é cada vez mais comum a compra de grandes extensões de terras nesta região por empresários e pessoas de fora da região, na maioria das vezes da região sudeste do país ou mesmo estrangeiros. Essas figuras vêm sendo chamados de pela população local de *compra-tudo*, como veremos a seguir.

Em suma, vemos que os episódios de conflito (na maioria das vezes, envolvendo comunidades tradicionais) hoje verificados no Baixo Sul estão intimamente relacionados a esse processo de concentração fundiária desencadeado pelo turismo. Mesmo em áreas onde a reforma agrária teve peso importante nas décadas anteriores, como em Camamu, assistimos hoje uma nova corrida por terras, não mais para as grandes fazendas de produção agrícola, como foi com o cultivo do cacau, mas sim como reflexo da especulação imobiliária gerada pela chegada e pelo avanço do turismo na região. O fato é que esse processo, apesar da enorme pujança e dos efeitos deletérios que acarreta sobre toda a população de camponeses, quilombolas e pescadores do Baixo Sul, não é enfrentado pelo Colegiado territorial. Como foi tratado acima, temas relacionados aos conflitos nunca, ou quase nunca, são apreciados pelos atores que hoje conduzem o corpo diretivo do Colegiado. O Conselho Quilombola, por outro lado, embora tenha se isentado em acompanhar casos como o de Graciosa, mais recentemente se mostrou sensível a outros episódios envolvendo comunidades quilombolas e disputas por terra⁵⁹, dado a gravidade e a frequência em que episódios como esse vem acontecendo na região.

De qualquer maneira, no Colegiado, as lutas por terra (reforma agrária) e por território (comunidades quilombolas), que revelam as contradições e expõem as relações de poder que marcam o Baixo Sul, não são pautas neste espaço. Ao que parece, a negação dos conflitos se configura como um *modus operandi* necessário para fazer funcionar a ideia do desenvolvimento territorial e seu sistema conciliar, organizando assim um espaço “hermeticamente fechado” à questões e processos sociopolíticos intrínsecos e que de fato caracterizam os territórios.

⁵⁹ O Conselho Quilombola vem acompanhando [o caso dos quilombos do Varjão e do Barroso](#), situados em Camamu.

Com base no caso do Baixo Sul, procurei abordar algumas das questões levantadas nas duas primeiras partes do capítulo sobre os temas da agricultura familiar, da reforma (questão) agrária e do desenvolvimento territorial rural. Vimos que se de fato houve uma forte aproximação inicial dos atores sociais ao Colegiado, houve também uma progressiva descredibilização deste espaço como um lugar estratégico para atuação política. Os afastamentos se deram por motivos diversos e hoje o Colegiado não tem mais a mesma importância dos anos anteriores, embora ainda continue realizando reuniões periódicas e regulares.

Cabe lembrar aqui que a pesquisa de campo foi realizada em maio de 2015, no início do segundo mandato de Dilma. Se em 2011, a política de desenvolvimento territorial foi abruptamente interrompida e, muito timidamente, retomada nos anos posteriores, em 2015, perante a grave crise política enfrentada pelo governo federal, o “desenvolvimento territorial” não avançou – assim como também não avançaram outras agendas políticas, digamos, “progressistas”.

Neste complicado contexto dos últimos dois ou três anos, também a agenda da agricultura familiar esteve paralisada. Mas se observarmos a trajetória das últimas duas décadas, vemos um avanço enorme e um espriamento da categoria **agricultura familiar** em vários contextos. Presente desde 1996 como um componente de políticas públicas, estabelecida em lei no ano de 2006⁶⁰, a agricultura familiar figura hoje como um elemento discursivo com ampla aceitação, capilaridade e inteligibilidade na sociedade, o que é fruto também da ação política dos atores sociais que procuraram construir e afirmar essa identidade desde meados da década de 1990 (PICOLOTTO, 2011).

De qualquer forma, ao longo deste capítulo procurei chamar atenção para uma dimensão particular do discurso do desenvolvimento da agricultura familiar/desenvolvimento territorial. Refiro-me ao que chamei aqui de neutralização da questão agrária. A emergência e o fortalecimento da agricultura familiar se consolidam sem levar consigo a dimensão dos conflitos, negando as contradições estruturais que marcaram o desenvolvimento do capitalismo no meio rural brasileiro. Os conflitos escapam não só às institucionalidades dos programas e políticas públicas, como também ao discurso de vários atores sociais, mesmo aqueles que em

⁶⁰ Lei federal Nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

momentos anteriores compunham a “oposição agrária” (DELGADO, 1994 *apud* PICOLOTTO, 2011).

Esse obscurecimento da dimensão dos conflitos foi verificado também nas análises dos outros dois arranjos políticos de desenvolvimento que estudei nesta tese. Neste capítulo, procurei mostrar que o “desenvolvimento” suplanta o “conflito” na medida em que a agenda da reforma agrária (uma política de redistribuição de terras que inevitavelmente envolve interesses conflitantes) perde abruptamente espaço na construção política desencadeada pela agricultura familiar.

Assim, se de um lado ocorreu todo esse processo de neutralização, houve também uma série de brechas e construções políticas que foram oportunizadas a partir da ampla incorporação da agenda da agricultura familiar. No capítulo seguinte, veremos um arranjo de desenvolvimento bastante diferente, que, apesar do discurso do *turismo sustentável*, implementa uma política violenta de crescimento econômico, acirrando contradições e gerando conflitos a partir do avanço da indústria do turismo em direção aos territórios das comunidades de pescadores e quilombolas.

CAPÍTULO II - A EXPANSÃO DO TURISMO, O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO E AS FACETAS CONTEMPORÂNEAS DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BAIXO SUL

Há batalhas complexas que são desenvolvidas não com soldados e canhões, mas com ideias, formas, imagens e imaginários

Edward Said (2007)

Introdução

“Depois da abertura da estrada de Itacaré, houve uma valorização da terra ali absurda. Foi entre 2010 e 2011, mais ou menos, que começou isso. Porque antigamente a travessia era de barca, você tinha que ir até Marauí. Era difícil chegar lá de carro. Depois eles botaram uma ponte e agora em menos de uma hora você vai de Camamu a Itacaré. Então aumenta o turismo de uma forma absurda e as pessoas começam a passar por ali, ver aquela terra toda, Mata Atlântica, as praias, né? Aí começa a chegar as figuras. Tem um lá que eles chamam de 'compra-tudo', que é um cara de São Paulo que foi comprando desde Ilhéus e subindo. (...). Então, você tem uma série de processos que vão chegando na região e que vão se deparando com os territórios das comunidades. E, agora, essa discussão sobre garantia territorial, ela se torna necessária, mas mesmo assim ainda é uma coisa que ainda está muito restrita a algumas comunidades que estão tendo seus confrontos”.

Escolhi iniciar este capítulo com o texto acima⁶¹, pois ele sintetiza e conecta os vários debates que procurei trabalhar sobre o tema do turismo. Se, como veremos, na primeira parte deste capítulo, procurei conduzir as discussões, primeiro a partir de um movimento para o “exterior”, em uma incursão histórica sobre os principais elementos que respaldaram a expansão do turismo no Nordeste, esse procedimento metodológico teve como objetivo central permitir uma melhor compreensão do próprio caso do Baixo Sul. E o fragmento acima retrata sumariamente as principais características da expansão do turismo na região.

Em primeiro lugar, como é destacado no depoimento, o Baixo Sul vem sendo abruptamente transformado pela expansão do turismo na última década. A ampliação da BA 001, mencionada

61 Retirado da entrevista que fiz com um representante de Koinonia em março de 2015, antes do primeiro trabalho de campo.

na entrevista, foi um dos principais elementos indutores da atividade turística na região. Trata-se de um projeto relacionado diretamente ao PRODETUR, a principal política pública de fomento do turismo e que também será objeto de análise neste capítulo. É a dimensão infraestrutural que, conforme veremos, cumpre um papel estratégico para atração de investimentos.

Outro elemento também marcante no trecho acima diz respeito à especulação imobiliária desencadeada no processo de expansão da atividade turística. É cada vez mais comum a presença de pessoas e empresas interessadas em adquirir propriedades, particularmente nas áreas mais valorizadas, que ficam ou próximas às praias, na região litorânea, ou em pontos estratégicos na região estuarina, que passam a ser utilizados como locais de embarque e desembarque para os locais de interesse turístico. Vem se conformando, portanto, uma nova e contemporânea corrida por terras no Baixo Sul, cujo principal componente indutor é o avanço do turismo.

Figura 20 - Mapa rodoviário do Baixo Sul e Litoral Sul.



Fonte: Site do Guia de Turismo e Viagem de Salvador, Bahia e Nordeste.

O trecho da BA 001 entre Camamu e Itacaré foi inaugurado recentemente, no final de 2009, e cumpriu papel central na intensificação do turismo, culminando na pressão fundiária hoje estabelecida no Baixo Sul

Por fim, para finalizar este comentário introdutório e de contextualização, cabe frisar um último ponto que aparece no depoimento acima: a proliferação de conflitos na região, um processo decorrente exatamente da pressão fundiária exercida pela atividade turística. A ação de grupos

de investimentos, ou mesmo de indivíduos-empresendedores (figura essa que meu interlocutor denominou “compra-tudo”) dirige-se, muitas vezes, para os territórios de comunidades tradicionais, particularmente de quilombolas e pescadores artesanais, que são uma característica histórica da região. Isso vem gerando diversos conflitos territoriais no Baixo Sul como, por exemplo, nos casos das comunidades de Batateiras e Graciosa, que serão abordados na segunda parte deste capítulo.

Mantendo as dimensões de interesse elencadas para interpretação do que chamei neste trabalho de arranjo político de desenvolvimento, as discussões sobre o turismo serão apresentadas (i) a partir da problematização do papel exercido pelas políticas públicas, (ii) com base nas transformações e implicações recentes desta atividade sobre o território (terra e população), e (iii), tendo como referência uma análise crítica dos elementos que estão associados à ideia de desenvolvimento promovida pelo turismo. No presente caso, conforme veremos, o projeto político do turismo constitui-se como um arranjo ou uma configuração que estabelece conexões (nem sempre estáveis) entre instituições, dispositivos jurídico-normativos, instrumentos de políticas públicas, recursos financeiros públicos e privados, ações de *marketing* e interesses políticos locais. Isso tudo atrelado e amalgamado por um discurso poderoso, que toma o turismo como vocação e como um caminho inexorável para o desenvolvimento, não só no Baixo Sul, mas, também, em todo o litoral nordestino.

Propõe-se para isso um percurso analítico que busca deslindar fatos e questões de ordem política, social e econômica que permitam desvendar os principais elementos da gênese do turismo no nordeste do Brasil, alçado ao *status* de um novo projeto de desenvolvimento para essa região a partir de meados da década de 1980, e, principalmente, durante os anos 1990 e 2000. A construção do turismo como a nova “vocação regional” perpassa o contexto político de abertura nacional ao capital estrangeiro que, conforme veremos, influencia a elaboração do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), desenhado ainda em 1991 pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e lançado, anos mais tarde, em 1994, durante o governo de Fernando Collor de Mello.

Ao longo da década de 1990 e nos anos 2000, as políticas de turismo ganharam progressiva importância no cenário nacional e, especialmente, no Nordeste, assumindo novos discursos, novos contornos e abordagens, além de crescerem em tamanho, volume de recursos e abrangência, como é verificado, por exemplo, nos casos do PRODETUR II e do Programa

Nacional de Regionalização do Turismo (PNRT), ambos implementados já no âmbito do governo Lula, após a constituição do Ministério do Turismo (MTUR), em 2003.

De todo modo, em que pese à centralidade do Estado em capitanear e induzir o processo de consolidação do turismo no Nordeste do país, os programas e políticas públicas na área do turismo são exemplos bastante claros de que a ação do Estado está diretamente relacionada a um processo de atração de capital privado (CRUZ, 2006; COROLIANO, 2006; ARAÚJO, 2012) e que, portanto, não seriam políticas essencialmente “públicas”, cabendo a nós problematizar a própria ideia de interesse público em que elas se baseiam (SOUZA LIMA, 2008).

Lembramos aqui a necessidade, já ressaltada na introdução deste trabalho, de buscar observar as políticas públicas (e os processos que as mesmas promovem em termos de transformações do território) a partir do contexto político ampliado em que estão inseridas e do projeto político ao qual estão associadas. Assumimos, assim, que as políticas públicas não podem ser concebidas como iniciativas soltas ou desarticuladas, sendo sempre importante situá-las em conexões mais amplas e gerais.

Não me refiro, aqui, exatamente àqueles objetivos mais explícitos, que normalmente são expostos nos textos oficiais. É preciso ir além desses documentos e tentar problematizar “o sangue que secou nos códigos”, parafraseando Foucault (2010:47). Ou seja, é preciso destrinchar o que os elementos discursivos obscurecem, contrastando o que eles propalam com o que de fato eles promovem e representam nos contextos empíricos onde as políticas são implementadas. No caso, por exemplo, do arranjo de desenvolvimento relacionado ao turismo, cabe ressaltar, de antemão, que o discurso do “desenvolvimento”, da “geração de renda”, da “sustentabilidade”, etc., camufla tanto os conflitos e os impactos negativos dos grandes empreendimentos turísticos, como também a incidência de uma política neoliberal e seus objetivos de atração de recursos financeiros internacionais⁶².

Em consonância com esse contexto político e econômico estão, por exemplo, os investimentos estrangeiros nos grandes empreendimentos turísticos no Nordeste que, segundo Araújo (2011), perfazem mais 60% do total de recursos aportados. O desenvolvimento do turismo por meio da atração de investimentos privados vai consolidando um processo de ocupação e apropriação de

⁶² Por exemplo, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foram os principais portadores de recursos para a elaboração e o desenvolvimento do PRODETUR I e II, processo que se encontra associado a uma estratégia político-econômica mais ampla, intrinsecamente relacionada ao contexto nacional e internacional que emerge a partir do final da década de 1980.

territórios que visa, sobretudo, reinventar toda a costa do litoral nordestino sob a égide de uma nova fronteira de investimento do capital estrangeiro, a qual passa a ter como seu principal atributo (comercializável) a exploração das belas paisagens naturais.

É também nesse sentido que nos alerta Cruz (2006) ao indicar que o turismo tem como característica peculiar a elitização e o “consumo do espaço”, o que se dá a partir de novos usos, novas prioridades, novas funcionalidades que são postas em operação através do fomento turístico. Segundo Araújo (2011), o “levantamento realizado pela revista Vida Imobiliária em março de 2009, acrescido do material veiculado no Jornal Valor Econômico, dá conta do tamanho deste mercado: dos 53 projetos listados (resorts e grandes empreendimentos imobiliários), trinta e oito deles se encontram no Nordeste e juntos somam uma área superior a 150 milhões m²” (ARAÚJO, 2011: 212). E isso tudo é feito à custa de uma incontestável promessa de “desenvolvimento”, que justifica e autoriza toda sorte de ações sobre os territórios litorâneos.

Ainda lidando com diferentes aspectos relacionados ao contexto político, mas focando uma dimensão mais localizada, outro fator importante de ser considerado é que, no caso do turismo, embora a abertura para o investimento de capital estrangeiro na atividade turística seja central e estruturante para a consolidação dos novos empreendimentos na costa nordestina, esse processo não ocorre à revelia dos interesses das elites políticas locais. A presença do poder local, de caráter elitista e conservador, ainda é muito marcante no Nordeste e parece se reinventar através do controle e apropriação (por vezes irregular) das áreas de interesse turístico, o que se configura como um elemento central no contexto contemporâneo de expansão desta atividade.

Ou seja, a participação dos representantes de elites locais no arranjo do projeto político do turismo se dá, particularmente, na viabilização dos “ativos fundiários” e também nas costuras políticas necessárias à implantação desses empreendimentos. Exemplo disso, conforme veremos no caso específico do Baixo Sul, são as articulações feitas por políticos que, por exemplo, articulam a garantia de licenças ambientais necessárias para o funcionamento de empreendimentos turísticos, ou influenciam para “esquentar” os documentos de posse ou propriedade através das relações que historicamente estabelecem com os cartórios locais.

A truculência na “viabilização” das terras é um fato bastante recorrente na história dos grandes empreendimentos turísticos no Nordeste. Casos de grilagem de terras, de expulsão e ameaças às comunidades tradicionais que ocupavam os territórios que hoje são vistos como áreas de

interesse turístico, aparecem como elementos praticamente constituintes da prática política dessas elites locais, que agem em consonância a todo um arranjo político (público-privado) de promoção do turismo. Essa dimensão será explorada em maiores detalhes na Parte II deste Capítulo, abordando as especificidades desse arranjo, presente em diferentes áreas do Nordeste, no caso dos empreendimentos turísticos, imobiliários e de infraestrutura implantados no Baixo Sul.

Como veremos, também, o funcionamento e a estruturação da atividade turística nos moldes em que foi pensada para o litoral nordestino requer amplos investimentos em infraestrutura para receber os visitantes (em grande parte também estrangeiros), o que implica transformações acentuadas no território, particularmente no que diz respeito à urbanização de pequenos municípios e vilas situadas ao longo do litoral, anteriormente caracterizados por atividades tradicionais como, por exemplo, a pesca artesanal, o extrativismo e a mariscagem. Uma das mais perversas consequências da “turistificação” (CORIOLANO, 2006; CARDEL, 2015) desses territórios é justamente a destruição e a apropriação privada dos recursos naturais, muitos deles de uso comum, que têm enorme centralidade na reprodução socioeconômica das comunidades locais.

Uma vez inviabilizadas as atividades produtivas tradicionais, a população dessas comunidades é por vezes transformada em mão-de-obra para os empreendimentos turísticos e imobiliários que vão se instalando em seus territórios. Apesar disso, o discurso que prevalece proclama o turismo como uma atividade geradora de “desenvolvimento”, de “emprego” e “renda” para essas populações, encobrindo a forma perversa e expropriatória em que esse processo ocorre. Ou seja, a construção do turismo, nos moldes em que foi implementado no litoral nordestino implica, antes de tudo, na desconstrução e na “reinvenção” dos territórios e de suas populações na perspectiva desses empreendimentos. Enquanto a prática e a implementação das ações de desenvolvimento do turismo tendem a desencadear conflitos – na medida em que geram contradições estruturais, que inviabilizam a existência das comunidades tradicionais nos seus territórios – por outro lado, o discurso do desenvolvimento do turismo parece ter como objetivo velar os efeitos negativos dessas iniciativas.

É precisamente sobre essa dimensão de desconstrução, de negação ou de reinvenção das comunidades tradicionais e de suas práticas sociais, econômicas e políticas que este capítulo pretende também centrar esforços. Tal empreitada analítica não se configura como tarefa muito simples, dado que a atividade turística, nos moldes em que se consolidou, esteve sempre envolta

por elementos discursivos que lhe atribuem uma aura positiva, fundamentando as transformações geradas por essa atividade econômica através de um discurso voltado à promoção do “desenvolvimento”. Cabe-nos, portanto, em um primeiro momento, trazer para o plano analítico essas estratégias discursivas, tencionando seus conteúdos, suas categorias, suas formas e os canais por meio dos quais estas estratégias são postas em prática. Com esse intuito, foi destacado e analisado um conjunto de políticas públicas de promoção do turismo considerando seus respectivos impactos em termos da construção de uma estratégia de desenvolvimento para o litoral nordestino. Essa análise é realizada na Parte I, tendo como foco o contexto nordestino como um todo. É importante lembrar que tais discussões estão ancoradas em uma interpretação crítica do discurso do desenvolvimento (ESCOBAR, 1995; FERGUNSON, 1990), bem como de suas estratégias de validação e das formas como o mesmo se reproduz, retórica e semanticamente, através das políticas públicas (SHORE & WRIGHT, 1997; SHORE, WRIGHT & PERÒ, 2011; WEDEL, et al. 2005).

Por fim, a Parte II deste capítulo, tem como objetivo observar como este arranjo político de promoção do turismo se construiu no contexto específico do Baixo Sul. Para isso apresento um texto de caráter descritivo (mas também analítico) que reflete o resultado das pesquisas de campo realizadas na região para a produção desta Tese. Tendo como epicentro os casos das comunidades de Batateiras e Graciosa, o texto procura ressaltar questões apresentadas na primeira parte do capítulo a partir dos dados da pesquisa de campo, ao mesmo tempo em que retrata as singularidades e as particularidades do território Baixo Sul, onde essas comunidades estão inseridas. Mesclando dados etnográficos, pesquisa documental e revisão bibliográfica, o texto assume o propósito de verificar, a partir da observação empírica, os efeitos concretos do projeto de desenvolvimento do turismo, alinhando-se com as preocupações de Mosse e Lewis (2006) e Li (2007) em demonstrar como os discursos, suas textualidades, bem como as políticas públicas e os seus instrumentos se materializam nas práticas e nos casos concretos.

2.1. Uma nova vocação para o litoral nordestino? O contexto histórico e político, as políticas públicas de turismo e suas consequências.

Uma forma interessante de iniciar as reflexões que nos propomos a sistematizar, neste trabalho, no que diz respeito à atividade turística é abordar um ponto que, por vezes, nos passa despercebido. Aos olhos do turista, ou mesmo do pesquisador desavisado, as belíssimas paisagens do litoral nordestino soam como um presente da natureza, como um “simulacro de

uma realidade paradisíaca” (COSTA, 2012) que ali sempre esteve, intocada e à espera da contemplação. Nesta visão, o turismo seria apenas o instrumento facilitador, entrando em cena apenas como o porta-voz, como o canal através do qual os lugares e as paisagens passariam a ser acessadas por aquelas pessoas de fora, com intuito de contemplação e do exercício de práticas de lazer.

Procurando nos esquivar dessa visão essencializada do turismo, organizei nesta primeira parte do capítulo dois conjuntos de debates. O primeiro deles diz respeito aos programas e políticas públicas que contribuíram para expansão da atividade turística no Nordeste, concebida hoje como a principal vocação para o desenvolvimento desta região do país. Cabe a essas políticas públicas um papel de indução nada desprezível, que procurei aqui discutir. Já o segundo conjunto de questões apresentado tem relação com uma característica intrínseca da atividade: o turismo promove transformações visíveis nos territórios onde se insere, desde a dimensão imaterial – por exemplo, a partir da ressignificação em termos culturais, simbólicos e históricos dos lugares, de modo a torná-los aprazíveis aos turistas – até à dimensão mais material, por exemplo, nos processos de urbanização e de provimento de infraestrutura, que transformam bruscamente a paisagem dos territórios.

A questão problemática com a qual procurei lidar é que a imagem construída pelo turismo oculta seu caráter indutor, bem como os problemas e conflitos que ele por vezes desencadeia. Se o turismo tem como prerrogativa o “consumo do território” (CRUZ, 2006), ele o faz a partir de instrumentos sutis, que apregoam uma imagem benevolente e positivada, ancorada na ideia de desenvolvimento e que coloca em prática um discurso capaz de autorizar e legitimar esse processo de transformação e apropriação dos territórios, de seus recursos e de sua população.

Desse modo, busquei descrever o processo histórico através do qual o turismo se apresentou na década de 1980 e 1990 (e continua se apresentando atualmente) como a nova estratégia de desenvolvimento para a região Nordeste. Isso pode ser observado, por exemplo, no papel desempenhado pelo Estado no suporte a este setor econômico que, por meio de uma série de programas, instituições e políticas públicas, contribuiu de maneira decisiva para construir e normalizar a ideia de que o turismo seria a verdadeira “vocação” do Nordeste.

Para tentar dar conta de descrever e analisar esse processo, procurei abordar questões relacionadas ao contexto político, de modo a melhor compreender as relações que incidem no processo de concepção e implementação dessas iniciativas de promoção da atividade turística. Algumas perguntas serviram de fio condutor nessa análise: qual teria sido papel do contexto

político e econômico da década que diz respeito à elaboração e implementação das políticas públicas de turismo? No caso brasileiro, quais as vinculações dessas iniciativas com o receituário neoliberal e, mais tarde, nos anos 2000, com a ideia de neodesenvolvimentismo? Em que medida os interesses políticos tradicionais (da região nordestina, por exemplo) tiveram relação com esse processo de construção e implementação de políticas públicas? E, por fim, como o turismo conseguiu acessar um *status* de programa de desenvolvimento regional para o Nordeste?

Adicionalmente, no que diz respeito à dimensão discursiva, caberia refletir, ainda, sobre as categorias discursivas que permitiram e sustentaram a suposta “vocação turística” do Nordeste. Por exemplo, poderíamos nos perguntar em que medida a categoria “desenvolvimento” influenciou esse processo? Como determinadas terminologias, em especial a ideia de sustentabilidade, encobriram (e ainda encobrem) importantes facetas e efeitos das políticas de desenvolvimento do turismo? Como os modos de vida das comunidades e suas práticas sociais tradicionais foram ou não levadas em conta no desenho e na efetiva o desses programas e dos empreendimentos que os seguiram? Procurei também dialogar, ao longo do texto, com essas indaga es.

Por fim, de modo concomitante a esse olhar ampliado para as políticas públicas de turismo, busquei organizar, em fun o dos objetivos desta pesquisa, um pouco do debate contemporâneo sobre os efeitos do turismo, problematizando os impactos e transforma es desencadeadas nos territórios em que essa atividade promove. Para além de promover um importante diálogo com a literatura específica desta área temática, particularmente com trabalhos orientados por perspectivas críticas no âmbito da Geografia, que buscam refletir sobre os efeitos e as facetas contemporâneas do turismo no Brasil. Reforçamos, aqui, o argumento de que a atividade turística, embora envolta de artifícios retóricos (organizados inclusive através de fortes investimentos em estratégias de *marketing*),   geradora de severos impactos, particularmente sobre as comunidades que vivem nesses territórios.

2.1.1. Uma breve incursão pela história: o turismo, a ditadura militar e a produção de uma nova imagem para o Brasil.

De uma maneira geral, a literatura que versa sobre turismo e políticas públicas (CRUZ, 2003; 2006; 2007; AGUIAR, 2011; ARAUJO, 2011) tem como ponto de concordância o fato de que é com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), em 1966, nos primeiros anos da ditadura militar, que se iniciam as ações e programas voltados à promoção desta atividade econômica no país. Ou melhor, é precisamente a partir desse momento que o Estado passou a compreender e buscou organizar o turismo como uma atividade econômica propriamente dita, que teria o papel de contribuir para o crescimento econômico de algumas regiões, embora figurasse, à época, ainda como uma estratégia secundária, quando comparada à industrialização e à própria agricultura.

Antes da criação da EMBRATUR, no período Vargas, por exemplo, as ações do Estado relacionadas às atividades e empreendimentos turísticos obedeciam, apenas, a uma lógica de controle, de fiscalização e de segurança, e não de promoção ou fomento a este setor. Esse era, por exemplo, o papel da Divisão de Turismo, um setor específico do Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República, que monitorava as agências de compra e venda de passagens durante o final da década de 1930 e início da década de 1940 (HENZ *et al.*, 2010). A EMBRATUR, por sua vez, ampliou o leque e a abrangência das intervenções do Estado em relação ao turismo, estabelecendo estratégias de apoio à atividade, em especial no que diz respeito ao financiamento e isenção de impostos para o setor hoteleiro.

Nas décadas de 1960 e 1970, como aponta Santos Filho (2004), o ambiente vivido na ditadura teve papel determinante na conformação do quadro técnico e político da recém-criada EMBRATUR, bem como influenciou os propósitos e objetivos de suas ações. Segundo o autor, os anos iniciais da empresa tiveram como pano de fundo político a necessidade do governo militar de reconstruir a imagem do Brasil no exterior, que àquele tempo estava atrelada aos casos de violência e de negação de direitos políticos e civis, recorrentes nos primeiros anos do governo militar. Em função do controle sobre a mídia nacional, essas questões eram pouco ou quase nada divulgadas internamente, mas no exterior, principalmente através das atividades e movimentações dos exilados políticos nos países latino-americanos e europeus, ganhavam alguma repercussão, fato que preocupava os militares.

É nesse sentido que a EMBRATUR assume a função de criar e propagandear interna e externamente uma nova e positivada imagem do Brasil, com a finalidade de incentivar a

visitação turística no país e de camuflar as práticas políticas que ocorriam pela ação repressiva dos militares. O trabalho de Santos Filho (2004) discute um texto escrito por Joaquim Xavier da Silveira (primeiro presidente da EMBRATUR), que mostra que a empresa tinha como um de seus principais objetivos: “a divulgação e promoção do Brasil no exterior. A tarefa é de toda a máquina governamental, tanto nas áreas estaduais como na federal. Cumprir ser organizado um verdadeiro pool, capaz de lançar a imagem do Brasil como país a ser visitado e conhecido” (2004: 2).

Dentre os elementos presentes nesse discurso enunciado pelo e para o turismo no Brasil, verificamos a construção de uma imagem altamente estereotipada, lançada em meados dos anos 1960 e que, em alguma medida, se mantém até hoje. A figura da “mulher brasileira”, em trajes de banho, à beira das praias do Rio de Janeiro é um exemplo clássico do tipo de construção simbólica estruturada nesse período. Somam-se a esta imagem tantas outras como, por exemplo, a do carnaval, como uma festa profana, a “festa do pecado”; a imagem da docilidade e hospitalidade do povo brasileiro; a imagem do Brasil como um país liberal, multirracial e pacífico, onde todos convivem harmoniosamente; ou a imagem do Brasil como o país do futebol, especialmente durante a década de 1970.

Para além da percepção de que tal discurso emergia como uma estratégia de ocultação do cenário político de violência e de cerceamento de direitos em que a ditadura militar operava, o fato é que o Brasil lida com os efeitos negativos dessa construção caricatural até os dias atuais. Haja vista a prática do turismo sexual, muito comum no Nordeste do país e que se desenvolve como uma consequência negativa da exploração desta construção imagética do Brasil no exterior. Conforme veremos, sem necessariamente negar esses primeiros símbolos que compuseram o *marketing* turístico do Brasil naquela época, no período mais recente, outros elementos passam a ganhar destaque, particularmente aqueles que ressaltam os atributos e belezas naturais, dialogando diretamente com a perspectiva do desenvolvimento e da sustentabilidade, componentes imprescindíveis ao discurso do turismo na atualidade.

Historicamente vemos que o turismo se constrói a partir da promoção de imagens que quase sempre distorcem, obscurecem determinados elementos e buscam reinventar a realidade, associando elementos cognitivos e simbólicos relacionados a uma intencionalidade política e econômica específica. É também neste sentido que Luzia Neide Coriolano sustenta que “atividades turísticas produzidas por governos, empresários, e comunidades anfitriãs contêm mensagens a serem decodificadas e sentidos que os pesquisadores precisam apreender” (2006:

51) para que seja possível uma leitura mais abrangente do contexto mais amplo que informa e influencia essas ações.

Ainda no âmbito desta dimensão imagética, que deixou uma herança até hoje muito forte na representação do país no exterior, a EMBRATUR apresentava, também, dentre os seus principais objetivos, a proposta de promover o turismo como uma estratégia de “desenvolvimento”. Ou seja, desde aquela época, mesmo que ainda timidamente, a categoria desenvolvimento já era acionada como uma estratégia de respaldo e de autorização à atividade e aos empreendimentos turísticos.

A EMBRATUR propunha que a organização do turismo fosse estabelecida como uma atividade setorial, buscando coordenar e planejar, de forma mais efetiva, o crescimento deste segmento econômico, que já naquele período verificava a presença de diversos empreendimentos de hospedagem, principalmente no Sudeste (motivado pela expansão da malha rodoviária⁶³) e em algumas localidades do litoral nordestino. Aguiar (2011) aponta que a criação da EMBRATUR foi também impulsionada pela pressão dos empresários do setor turístico, os quais demandavam iniciativas de regulamentação da atividade, bem como o estabelecimento de políticas de financiamento e subsídio para novos empreendimentos no ramo. O “desenvolvimento”, como é possível perceber, referia-se (ou restringia-se) à consolidação do turismo nos moldes de uma atividade econômica que passava a reivindicar apoio e políticas públicas do Estado.

Assim, mesmo que com importância ainda secundária, o turismo se transformava em objeto de planejamento e intervenção estatal, o que levou inclusive à utilização da terminologia “indústria do turismo”, no texto da Política Nacional de Turismo, lançada juntamente com a EMBRATUR, em 1966. Para além de salientar a importância econômica que a atividade passaria a ter (ARAÚJO, 2011), o termo “indústria” denota também a forma como a atividade se territorializava de maneira predatória, consumindo os recursos, os territórios e explorando a mão-de-obra das populações locais, bem como as estratégias que os empresários do setor buscavam para se fortalecer, no caso, equiparando o turismo a outras atividades econômicas de cunho industrial, na pretensão de angariar recursos e apoios em termos de políticas públicas.

A EMBRATUR, inclusive na composição de seus quadros técnicos, esteve desde o início

⁶³ A expansão da malha rodoviária nos estados do Sudeste, particularmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, foi desencadeada durante os anos de 1970 e início dos anos 1980 – no chamado “milagre econômico” – o que hoje é conhecido como turismo de segunda residência, particularmente em localidades próximas aos grandes centros e que oferecem paisagens e atributos naturais diferenciados, como algumas cidades litorâneas até então pouco urbanizadas e cidades nas regiões serranas. O mesmo fenômeno ocorreu, em menor escala, nas proximidades das capitais do Nordeste, com destaque para Fortaleza e Salvador.

permeada pela presença dos interesses dos grandes empresários. Um exemplo disso é a política de isenção fiscal, concedida integralmente para todos os empreendimentos do setor hoteleiro que foram construídos entre 1966 e 1971 (AGUIAR, 2011). Dessa forma, a presença hegemônica dos empresários do ramo hoteleiro na EMBRATUR acabou por configurar e modelar as ações implementadas pela empresa entre as décadas de 1960 e 1980.

As políticas promovidas pela EMBRATUR neste período se restringiam, basicamente, aos incentivos para a expansão da malha hoteleira, sem avançar com políticas públicas para outras áreas, como, por exemplo, no que tange à dimensão infraestrutural e na construção de roteiros turísticos (BECKER, 1995). Como mostram os dados apresentados por Cristina Pereira de Araújo em sua tese, “o número de hotéis passaria de 164 para 1980 hotéis classificados, sendo que 70% destes teriam sido construídos mediante os incentivos fiscais ou financeiros” (2012: 92) articulados pela EMBRATUR.

Esse padrão de políticas públicas com foco no ramo hoteleiro caracterizou todo o período que Cruz (2006) denomina como “fase moderada”, onde apesar de termos assistido à emergência de intervenções públicas de regulação e fomento, as mesmas ocorreram de forma intermitente, sem uma coordenação integrada de ações e sem abarcar as diversas áreas necessárias para o crescimento sistemático da atividade turística. Como mostra Araújo (2012), o padrão de políticas públicas que se restringia apenas ao segmento de hospedagem já apresentava sinais de esgotamento em meados da década de 1980.

2.1.2. Os anos 1990 e a consolidação do turismo como política pública no contexto do neoliberalismo

O início dos anos 1990 é marcado por um episódio interessante e que pode ser considerado como o embrião do que seria a promoção do turismo nos anos seguintes. Refiro-me à elaboração de um megaprojeto turístico, intitulado Costa Dourada, que previa não só apoio para a construção de grandes hotéis, como também para a estruturação da área em questão (que compreendia o litoral norte de Alagoas e o litoral sul de Pernambuco) em termos de urbanização e provimento infraestruturas. Como mostra Anna Delgado:

Apesar de não ter sido implantado como previsto, o projeto representou um marco nas políticas públicas de turismo no Nordeste e no Brasil [...] (com ele) surge a ideia de criar um programa que dotasse de infraestrutura as regiões nordestinas consideradas de vocação turística (e, em seguida), [...] é criado o Programa de Ação para

Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/ NE) em 1992. (DELGADO, 2009: 37).

A autora lembra, além disso, que o projeto Costa Dourada tinha Fernando Collor de Mello como um de seus principais defensores, político que, logo em seguida, no ano de 1992, já como presidente da república, conferiu centralidade e importância a essa proposta, ampliando o escopo do projeto para todo o Nordeste e transformando essa iniciativa em uma política pública propriamente dita, sob a forma do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), que viria a ser implementado anos mais tarde.

Cabe salientar, ainda, que Fernando Collor foi governador do estado de Alagoas, entre 1987 e 1989, época em que o referido projeto foi idealizado. Collor é filho e neto de políticos alagoanos e sua família sempre esteve ligada aos interesses das elites locais, as quais, no período em questão, passavam também a apostar no turismo como forma de renovar as estratégias de reprodução de suas influências políticas e econômicas. O Costa Dourada, pioneiro e embrião dos grandes projetos turísticos na costa nordestina, já fundamentava preliminarmente uma estratégia política que englobava em um mesmo arranjo (i) a influência de políticos locais, (ii) a demanda dos empresários brasileiros do setor hoteleiro e (iii) os recursos e financiamentos internacionais⁶⁴. Faltava, no caso, o apoio governamental para articular esses interesses e implementar esse arranjo, o que ocorreu, logo em seguida, através da estruturação e lançamento do PRODETUR, em 1992.

Da mesma maneira que há concordância no âmbito dos estudos sobre o turismo em apontar o período iniciado em 1966, e que se estendeu até o final da década de 1980, como uma primeira fase, onde a atividade turística ainda buscava se consolidar como um eixo de “desenvolvimento econômico”, principalmente através das ações coordenadas pela EMBRATUR. Há também consenso em afirmar que foi a partir do início da década de 1990 que o turismo consegue galgar um espaço maior na agenda governamental, consolidando-se como um ponto de convergência entre políticas públicas e investimentos privados.

Ainda no final da década de 1980, mais precisamente em 1986, o então presidente da república José Sarney edita o decreto-Lei nº 2.294/86 que libera “o exercício e a exploração de atividades

⁶⁴ A parceria estabelecida entre o governo de Pernambuco e de Alagoas para a elaboração do projeto tinha como pressuposto o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ao referido empreendimento, que contaria com cinco grandes *resorts* ao longo de 100 quilômetros no litoral de Alagoas e Pernambuco.

e serviços turísticos” (CRUZ, 2005), configurando antes mesmo da década de 1990, parte importante do marco jurídico que facilitaria a ação do setor privado no âmbito da atividade turística. Acrescenta-se a esse decreto, dois outros dispositivos legais que vieram em seguida e que consubstanciaram o ambiente jurídico para o avanço da atividade nos anos 1990: a lei 8.181, de 28/03/1991, que transformou a EMBRATUR no Instituto Nacional de Turismo (embora mantivesse a nomenclatura original), vinculado à Secretaria da Presidência da República e o Decreto n. 448 de 14 de fevereiro de 1992, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.

Refletindo sobre o conteúdo desses dispositivos legais, com base nos apontamentos feitos por Cruz (2006) e Araújo (2012), podemos enfatizar algumas questões que nos interessam no âmbito deste trabalho, particularmente sobre a dimensão contextual e sobre elementos discursivos que, desde o início da década de 1990, já apontavam para o perfil de atividade e de intervenção que o avanço do turismo desencadearia. Em primeira instância, há que se ressaltar que o Decreto-Lei de 1986, promulgado governo Sarney, já figurava como uma medida altamente liberalizante, que procurava autorizar as práticas e estratégias (diversas) do setor privado no ramo de turismo, com vistas a atrair o interesse e o investimento internacional para o fomento desta atividade.

É importante lembrar, como aponta Cruz (2006) que, após o chamado “milagre econômico” da década de 1970, os governos militares do início dos anos 1980 enfrentaram uma forte recessão econômica, que fez com que a década de 1980 fosse denominada como a “década perdida”. Não é à toa que o governo Sarney buscava implementar estratégias com vistas a atrair o capital estrangeiro e seus dólares, como uma forma de reaquecer a economia nacional. É a partir neste contexto específico, em consonância também com o importante crescimento e com a demanda do empresariado nacional vinculado ao turismo, que cabe fazermos uma leitura atenta do referido decreto.

Já no que diz respeito ao Decreto Lei 448, de 1992, chamam atenção alguns novos elementos que aparecem com maior ênfase do que no período anterior. A nova Política Nacional de Turismo estabelecida por este dispositivo legal apresenta como finalidade o equacionamento do turismo como “fonte de renda nacional”, o que nos remete também às tentativas de buscar novas estratégias de crescimento econômico capazes de contribuir para a superação da recessão que o país enfrentava.

Não é muito difícil associar tais estratégias ao receituário neoliberal, que influenciou de modo

determinante a elaboração de políticas públicas no período em questão. Essa leitura que percebe a influência do contexto neoliberal na formatação dos programas para o turismo é também bastante difundida nos estudos sobre a temática. Coriolano, por exemplo, é bastante contundente ao afirmar que: “as políticas de turismo são sistemas logísticos globais sob o comando de corporações e bancos internacionais que se sobrepõem à lógica dos governos estaduais e municipais, redirecionando-as para interesses globais, embora guardem relativamente especificidades regionais” (2006: 54).

Particularmente, tendo a concordar com as abordagens que chamam atenção para a influência dos instrumentos e diretrizes de princípios neoliberais sobre as políticas de turismo. De todo modo, creio ser importante analisar em maior profundidade o que Coriolano (2006) chamou de “especificidades regionais”, dado que os contextos políticos locais assumem papel determinante na condução do arranjo político de desenvolvimento do turismo. Seria aqui o caso, mais uma vez, de refutar a tentação de um enquadramento superficial e simplista da expansão do turismo vinculando-a apenas às lógicas macro-políticas e econômicas, entendendo ser necessária a observação da “prática” e das formas como os projetos e os discursos do turismo interagem e conformam contextos específicos. Esse ponto será retomado na Parte II, a partir da discussão das pesquisas realizadas no Baixo Sul.

Retomando a análise do Decreto 448/1992, que precede o PRODETUR, vemos que outras questões importantes podem ser salientadas. O texto deste documento apresenta toda uma carga semântica nova, envolta em ideias que conotam a prática do turismo não só como uma atividade econômica, mas também como algo que seria capaz de prover benefícios sociais (os mais diversos possíveis) como consequência direta e inevitável da instalação dos empreendimentos. E essa dimensão retórica é recorrente em várias partes do texto. Vejamos.

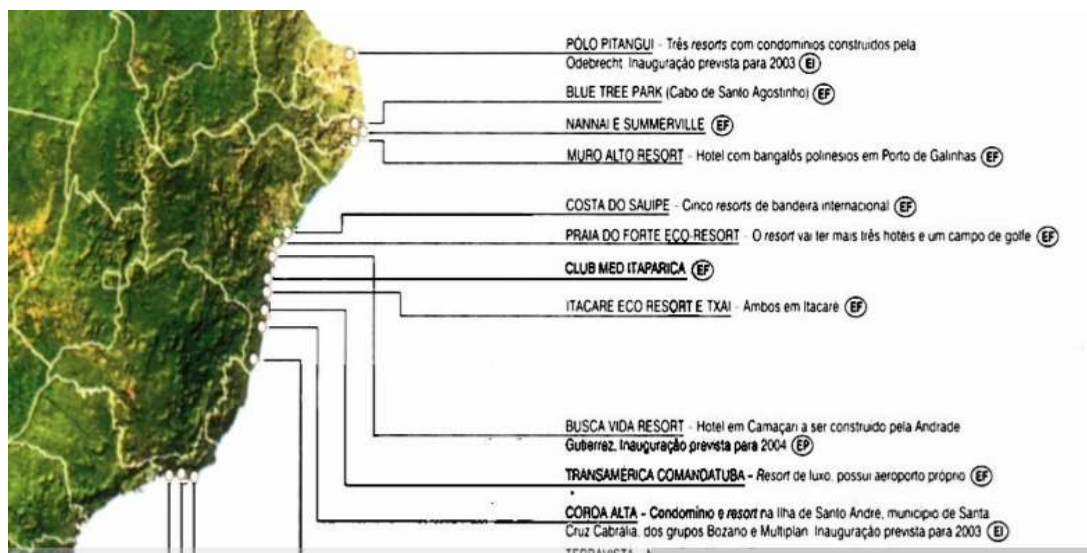
Logo no início, o Artigo 2º indica a “valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico”. Em seguida, o Artigo 3º evoca “democratização [...] e incorporação de diferentes segmentos populacionais”; “redução das disparidades sociais e econômicas”. Vemos que há uma inclinação, portanto, do turismo em direção a novos conceitos, novos atributos que são também os mesmos que passaram a ressignificar a própria noção de desenvolvimento no período em questão, principalmente no que tange à dimensão da sustentabilidade.

As dimensões humana (“o homem como destinatário final do desenvolvimento turístico), democrática (“incorporação de diferentes segmentos populacionais”) e ambiental (“valorização

e conservação dos recursos naturais”) são todas elas salientadas não só no âmbito do turismo, como também na maior parte das iniciativas que buscam se afirmar como promotoras do “desenvolvimento”. No caso em questão, embora o discurso do turismo tenha sido repaginado através dessas novas categorias, a efetivação das ações voltadas ao desenvolvimento desta atividade materializou-se na instalação de grandes empreendimentos e de infraestruturas turísticas (principalmente no Nordeste), que tiveram como resultado a transformação de inúmeros territórios, sem nenhum tipo de consulta séria às populações locais, sem atenção às práticas tradicionais de uso e reprodução da natureza e com poucos resultados em termos sociais e econômicos.

Ou seja, não foram observadas mudanças para além do discurso, no que diz respeito à forma, ao método de implantação dos projetos de desenvolvimento turístico e seus empreendimentos. Ou melhor, a mudança se dá em termos do volume, abrangência e intensidade desses projetos, que, através do arranjo político-institucional que se montou a partir do início da década de 1990, passaram a se capilarizar em todo o litoral nordestino.

Figura 21 - Espacialização dos grandes empreendimentos turísticos no litoral nordestino.



Fonte: Cruz (2005)

O conceito de turismo é, portanto, ressemantizado em seu rótulo, por meio de artifícios cognitivos que o associam a espécie de moralidade incontestável do progresso e do desenvolvimento como crença (RIST, 2008). Mas sua prática reproduz a mesma lógica

capitalista de exploração dos recursos naturais e de geração de lucro para o capital investidor, na maioria das vezes estrangeiro, impondo novas formas de organização socioeconômica e solapando as possibilidades de manutenção das tradições das comunidades locais.

Além dos três temas acima citados, outro elemento que marca presença no Decreto 448/1992 é a ideia de desenvolvimento regional. Segundo disposto no Artigo 4º, o turismo teria como proposta “reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões do País” e estaria, assim, associado a outros instrumentos e instituições que também teriam como proposta esta abordagem, como, por exemplo, a SUDENE, que teve participação ativa na concepção do PRODETUR/NE.

Frente à fracassada estratégia de equalizar as desigualdades regionais do país através da industrialização nas regiões metropolitanas do Nordeste, nas décadas de 1970 e 1980, a nova aposta voltava-se, no início dos anos 1990, para o turismo. Como aponta Tânia Bacelar Araújo (2000), o projeto de industrialização do Nordeste, capitaneado, sobretudo pela SUDENE, fracassa precisamente pois não consegue romper com as amarras que conferem à região um estatuto secundário e dependente, especialmente com relação ao Sudeste. O fato é que, poucos anos mais tarde, o mesmo dilema (embora adicionado de novos elementos) recai sobre o projeto do turismo, embora, no caso, as conexões e o nível de dependência político-econômica desta atividade extrapolem as fronteiras nacionais, dado o elevado índice de investimento de capital estrangeiro nos empreendimentos turísticos.

É então neste momento, ao final da década de 1980 e início dos anos 1990, que reaparece a discussão sobre a “vocação regional” do Nordeste. Como se fosse o turismo o remédio para todos os problemas, o discurso público passa a dar prioridade a essa atividade, esperando como resultado um conjunto de “externalidades positivas”, incongruentes com as capacidades e com o próprio perfil deste setor, especialmente nos moldes em que se consolidou. Como apontou Neide Coriolano, o turismo “não pode ser, portanto, uma atividade econômica sólida, que possa resolver os problemas socioecon micos estruturais dos países (ou regiões) periféricos, embora faça promessas neste sentido” (2006: 55).

Como   de praxe, para afirmar uma nova ideia, uma nova proposta de desenvolvimento, são acionados elementos capazes de justificar publicamente sua inser o. No caso em questão, tratando-se da região Nordeste, a argumenta o retoma a mesma justificativa, antes utilizada pelo projeto de industrializa o, objetivando o combate   pobreza,   desigualdade e organizando uma nova tentativa de melhora do cenário socioecon mico.

Além dos impactos negativos cíclicos causados pelas secas (principalmente no interior semiárido), o Nordeste como um todo apresenta baixos índices sociais com relação à média nacional e enfrenta sérios problemas macroestruturais, configurando-se como uma das regiões mais pobres do País. [...] Entre as alternativas recomendadas para solucionar tais problemas, o desenvolvimento do turismo foi apontado como meio para criação de oportunidades de emprego e para o aumento da renda per capita e da arrecadação tributária (BNB, 2005a: 4).

O turismo passou, então, a ser concebido como o “achado da década”, sendo que caberia aos estados e sub-regiões nordestinas despertar para essa nova aposta. Se no passado a imagem do Nordeste esteve associada ao problema da seca e da miséria (discurso esse que, diga-se de passagem, favorecia as antigas formas de dominação das elites agrárias, não só, mas particularmente no Semiárido), de 1990 em diante vemos emergir uma nova imagem do Nordeste, muito mais positiva e que se ancora na dimensão das belezas e dos recursos naturais. A esse novo discurso sobre a região, vinculam-se dois projetos de desenvolvimento: o turismo, no litoral, e a agricultura modernizada, nos perímetros irrigados instalados nas áreas de caatinga e de cerrado (LIMA, 2013).

Embora Renata Lima (2013), apoiada nas análises de Castro (2005) e Dantas (2007), indique que esse novo discurso teria como resultado o rompimento da dominação das elites agrárias na política nordestina, poderíamos, por outro lado, levar em consideração que, mesmo tendo ocorrido um forte abalo na estrutura anterior, uma questão permanece a mesma: o controle da terra mantém uma importância central nessa nova diretriz de desenvolvimento. Como procurei demonstrar a partir do caso das comunidades de Graciosa e Batateiras, as antigas práticas de apropriação e controle de terras parecem, hoje, dialogar com o processo de expansão da atividade turística. A diferença é que, agora, as cercas avançam em direção ao mar, dado que a valorização turística é mais intensa nas áreas litorâneas.

Em sua tese, Araújo (2012) também enfatiza o processo intenso de especulação imobiliária desencadeado pelo turismo em toda costa nordestina, que atrai e induz uma nova corrida pelas terras nas regiões de interesse turístico. Se não são mais os coronéis e as fazendas de cacau que avançam sobre essas áreas, um processo bem semelhante de apropriação e dominação é desencadeado por outros atores. Nos polos turísticos de todo o litoral baiano, por exemplo, é frequente a existência de fazendas de políticos, empresários, artistas, que cercam os acessos e restringem o uso das praias, rios, mangues, em vários casos utilizados pelas comunidades locais

para pesca, mariscagem e outras atividades.

2.1.3. Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR), seus objetivos e efeitos

É, então, a partir desta construção discursiva e deste contexto político que se estabelecem as bases para a implementação do Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), uma iniciativa que consolida o turismo como prática institucionalmente estabelecida no âmbito do Estado. O trecho a seguir⁶⁵ apresenta em síntese os objetivos desta política pública, desenhada ainda no final dos anos 1980 e posta em prática, efetivamente, a partir de 1994:

O Programa tinha como finalidade promover o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste através da dinamização da atividade turística. Os objetivos específicos do Programa compreendiam:

- Atração das atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão;
- Geração de oportunidades de **emprego**;
- Melhoria dos níveis de **renda**;
- Aumento das receitas públicas. (BNB, 2005a: 6. Grifos do autor).

Em consonância com a argumentação que tomava o cenário de pobreza da região Nordeste como justificativa para intervenção, o PRODETUR se anunciava como uma estratégia de geração de emprego e renda, particularmente através do fomento de iniciativas privadas e empreendimentos turísticos. Mas, para que fossem possíveis a atração e a viabilização desses empreendimentos, era necessário que previamente fosse estabelecido um conjunto de pré-requisitos, principalmente na dimensão infraestrutural e logística. E foi nesse sentido que as ações do PRODETUR foram canalizadas.

Em linhas gerais, o Programa é formado em quatro diferentes eixos de iniciativas: (i) **desenvolvimento institucional**, que teve o papel de constituir ou de fortalecer órgãos e instituições públicas relacionados (direta ou indiretamente) à atividade turística no âmbito das burocracias estaduais; (ii) **infraestrutura**, cujo objetivo foi prover as novas “regiões turísticas”

⁶⁵ O fragmento apresentado foi extraído do relatório elaborado pelo Banco do Nordeste, intitulado “PRODETUR/NE – Resultados e Lições Aprendidas”, que é utilizado como material de referência por grande parte das produções acadêmicas acerca dos efeitos do turismo no Nordeste.

com saneamento básico, abastecimento de água e demais equipamentos relacionados à urbanização que o turismo demanda; (iii) **logística**, com o provimento de estruturas de deslocamento e acesso, particularmente a ampliação da malha rodoviárias e as reformas dos aeroportos das capitais do nordeste, para receber de voos internacionais; e (iv) a elaboração dos **produtos turísticos**, o que implica o uso de instrumentos *marketing* para a construção de uma nova imagem, mais “atrativa” para as regiões de interesse turístico.

Os recursos que financiaram a primeira fase do PRODETUR/NE foram provenientes do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que aportaram, juntos, U\$ 400 milhões, enquanto que os estados nordestinos assumiram a contrapartida de U\$ 270 milhões. Toda a gestão financeira e administrativa do Programa (que, na realidade, funcionou como uma grande carteira de crédito para o setor público) ficou ao encargo do Banco do Nordeste (BNB), o qual geriu os recursos através dos convênios firmados com os governos estaduais. Como mostra a Tabela 10, Bahia (34%) e Ceará (23%) concentraram mais da metade dos recursos aplicados no Programa.

Tabela 10 - Distribuição de recursos por estado no PRODETUR-NE I até 2006.

Estado	Investimentos no PRODETUR (U\$ milhões)	%
Piauí	21,12	3,4%
Paraíba	32,78	5,2%
Rio Grande do Norte	38,24	6,1%
Maranhão	40,94	6,5%
Pernambuco	41,98	6,7%
Alagoas	43,34	6,9%
Sergipe	50,76	8,1%
Ceará	141,77	22,6%
Bahia	215,01	34,3%
Total	625,97	100,0%

Fonte: Elaboração do autor. Dados do Banco do Nordeste, sistematizados por Lima (2013)

No âmbito da distribuição dos investimentos, segundo o relatório do Banco do Nordeste (2005) vemos que a maior parte dos recursos do Programa foram destinadas à construção ou reforma de aeroportos (35,7%), saneamento (25,8%) e transportes (22,7%), o que reforça a ideia que o PRODETUR constituiu-se como principal instrumento de provimento de infraestrutura e

logística necessária para viabilizar, no momento subsequente, a implementação dos empreendimentos turísticos, como os *resorts*, por exemplo.

Os textos oficiais estabelecem como objetivos do Programa “1) criar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística e 2) melhorar a qualidade de vida das populações residentes nas áreas em que o programa atua” (BNB, 2005a). Não apenas pela ordem em que os argumentos aparecem no fragmento citado (primeiro, “condições de expansão”, e segundo, “qualidade de vida das populações locais”) mas, também, pelos resultados de fato alcançados pelo Programa, já bastante discutidos pela literatura (BECKER, 1995; CRUZ, 2006; CORIOLANO, 2006; ARAÚJO, 2012), podemos trazer duas questões gerais para o debate.

Primeiro, o argumento da “qualidade de vida das populações” parece ser utilizado como uma estratégia argumentativa que autorizaria e legitimaria a proposta concreta e de real interesse, no caso, a estruturação dos territórios de “interesse turístico”, especialmente a partir do provimento de infraestrutura e logística. E, segundo, como já mencionado anteriormente, a dimensão de transbordamento e as externalidades positivas desta política de desenvolvimento teriam sido superdimensionadas, dados os limites claros da atividade turística em promover resultados positivo na “qualidade de vida da população”.

No discurso, os efeitos positivos dessa estratégia de desenvolvimento seriam verificados, principalmente, no âmbito da geração de **emprego e renda** e no provimento de melhorias em termos de infraestrutura básica para as populações locais. Para além do fato de que os possíveis efeitos benéficos da atividade turística sobre o emprego a renda podem ser relativizados, cabe questionar as formas através de que relações de trabalho esses resultados seriam atingidos.

Quais são as oportunidades concretas geradas pelo turismo às populações locais, nos moldes em que essas políticas foram idealizadas? Em que medida elas dialogam com as práticas tradicionais e com as realidades das populações e dos territórios em que se inserem? No caso do litoral nordestino, onde a presença de comunidades de pescadores artesanais é marcante, que tipo de diálogo foi estabelecido com as demandas destas populações? O turismo dos *resorts*, como pondera Cruz (2006), não absorve mais que uma parcela ínfima da população local, no máximo como mão-de-obra precarizada. A grande expectativa dos anos iniciais de instalação dos empreendimentos, em que a construção civil e outras atividades de grande porte absorviam

razoáveis contingentes de trabalhadores⁶⁶, logo se dissipa e as comunidades passam a se beneficiar, pouco ou nada, desses empreendimentos (CARDEL, 2015).

Antecipo, aqui, uma fala de um morador de Graciosa, cujo caso será detalhado na Parte II deste capítulo, unicamente para exemplificar essa discussão específica: “Então não basta a gente olhar só a questão do estacionamento⁶⁷. Não. É outra coisa. Pescador não precisa de trabalho, de emprego. O pescador já tem seu próprio emprego”. No caso do Baixo Sul, assim como em vários outros contextos do litoral nordestino, a chegada do turismo, além de não proporcionar benefícios duradouros aos moradores locais, gera ainda uma série de impedimentos e dificuldades para a manutenção das atividades tradicionais.

É como argumentam Tânia Pacheco e Cristiane Faustino ao dizerem que:

[...] a implementação dos projetos e políticas de desenvolvimento econômico acontece acompanhada de um processo naturalizado (às vezes sutil, porém sempre potente) de desqualificação, inferiorização e subordinação dos modos de vida locais e, conseqüentemente, da desvalorização e invisibilização das populações, sejam urbanas ou rurais. Ainda que tal implementação seja também acompanhada do discurso da qualidade de vida, essa suposta melhoria está atrelada à aceitação subordinada dos interesses e modos de vida dos agressores. (PACHECO, FAUSTINO, 2013: 91).

O discurso do desenvolvimento como geração de emprego, renda e qualidade de vida através dos empreendimentos turísticos implica em uma reconfiguração dos territórios e das populações que neles habitam. E esse processo ocorre por meio de um conjunto de modificações drásticas que são vivenciadas por essas populações, especialmente a partir do momento em que esses empreendimentos, passam a contar com o suporte de um conjunto mais abrangente de políticas públicas. Como mencionado, a dimensão infraestrutural é central no PRODETUR e, embora seja invariavelmente justificada pela necessidade de provimento de “condições básicas” para as populações locais, acarreta em efeitos negativos diversos, relacionados a um processo abrupto de urbanização que desestrutura as práticas socioeconômicas e culturais das localidades onde o turismo se insere.

⁶⁶ Há que se ressaltar que parte considerável da mão-de-obra – particularmente relacionada à construção civil – provem de trabalhadores imigrantes. A chegada de grandes quantidades de trabalhadores em pequenas comunidades ao longo do litoral também configura um problema em si gerado pela expansão do turismo.

⁶⁷ Projeto de infraestrutura turística planejado na área da comunidade quilombola de Graciosa, com recursos do Banco do Nordeste.

Como retratado, por exemplo, no trabalho de Lídia Cardel (2015), em uma ampla pesquisa sobre o litoral norte do estado da Bahia e, também, na dissertação de Daniela Araújo Virgens (2010), sobre os impactos do turismo em Morro de São Paulo, as consequências da urbanização aguda e precária em espaços que antes eram caracterizados por pequenas vilas de pescadores são bastante sérias. Virgens (2010) relata problemas como, por exemplo, a concentração fundiária, a expulsão dos moradores das áreas de acesso ao mar, a elevação dos preços de serviços básicos e também a constituição de novos “bairros”, localizados nas periferias das áreas de interesse turístico, que passam a se estabelecer como novos locais de moradia da população autóctone. Cabe ressaltar, conforme aponta a autora, que o investimento em infraestrutura urbanística (via PRODETUR, por exemplo) está circunscrito às áreas onde estão instalados os serviços de hospedagem e equipamentos turísticos. Nos bairros populares⁶⁸, que vão aos poucos se formando, não há investimentos deste tipo.

Essas questões foram também observadas por Cardel (2015) no litoral norte baiano, com destaque para a intensa transformação na estrutura fundiária e nas formas de relação que estas comunidades passam a estabelecer com a terra nesta região. Segundo a autora, o avanço do turismo “implicou na necessidade de introjeção das normas que regem o mercado imobiliário, pois até então a terra era vista apenas sob o prisma de uma lógica camponesa voltada para a posse da terra, regida pelas relações familísticas e de troca, e não como uma mercadoria” (2015: 8). Ainda que os efeitos sobre a dimensão agrária e imobiliária dos territórios sejam consequência praticamente inevitável da expansão das políticas de turismo, as mesmas não mencionam (nem mesmo indiretamente) questões dessa ordem no escopo de suas propostas de intervenção⁶⁹.

⁶⁸ Ernesto Jardim (2008) fala inclusive na “favelização” das áreas periféricas à Morro de São Paulo, como polos de concentração de reserva mão-de-obra para serviços turísticos.

⁶⁹ Trecho de Craig and Porter (2006) “*they* (as políticas de desenvolvimento e combate à pobreza) *have the effect of pulling a thin institutionalist veil over fundamental (often territorial) aspects of poverty, and making frail compromises with territorial governance around community, local partnership and some kinds of decentralization*” (2006: 27)

Figura 22 - Bairros periféricos a Morro de São Paulo, à esquerda e Itacaré, à direita.



Fontes: Trabalho de campo, dezembro de 2015.

Vemos, portanto, com base nesses breves exemplos, que a inserção do turismo implica em uma série de desarranjos nos territórios em que se instala. Sem querer alongar essa discussão aqui, tema que será retomado de forma mais detalhada na segunda parte do capítulo, penso ser importante ressaltar o fato de que há um conjunto de impactos das políticas de desenvolvimento do turismo que não pode ser tomado como “efeitos indiretos” ou como “externalidades negativas”. São questões verificáveis em inúmeros contextos e situações de implementação do PRODETUR, e, portanto, constituem-se como consequência inequívoca de sua implementação. É o projeto de desenvolvimento do turismo expresso exatamente naquilo que o discurso busca obscurecer.

2.1.4. A institucionalização burocrática e a segunda fase do PRODETUR

Outro elemento importante a ser tratado como uma consequência direta do PRODETUR, diz respeito à institucionalização do tema “turismo” como uma agenda de políticas públicas prioritária dos governos estaduais, o que se reflete na constituição de órgãos governamentais e de um aparato burocrático especializado no tratamento desta questão como, por exemplo, as secretarias estaduais de turismo. No caso baiano, por exemplo, o PRODETUR contribuiu para o fortalecimento institucional tanto da BAHIAATURSA, como também da Secretaria de Cultura e Turismo que, a partir de 2007, torna-se apenas Secretaria de Turismo (SETUR) e se consolida em uma pasta própria para o tema.

Dialogando com a ideia de Ferguson (1990) de que uma dimensão importante das políticas de desenvolvimento seria justamente a sedimentação burocrática no âmbito do Estado de

determinados temas e áreas de intervenção, vemos que o PRODETUR gera também esse tipo de efeito, sobretudo através da linha de ação denominada “*desenvolvimento institucional*”, prevista no programa. No período de vigência do PRODETUR, foram capacitados novos quadros burocráticos, não só para o *staff* específico do turismo, como também na área ambiental, que é um componente importante e que dialoga diretamente com a promoção do turismo. Até mesmo no âmbito do próprio Banco do Nordeste houve uma série de transformações institucionais de modo a fortalecer as agendas do turismo e do meio ambiente, como mostra o trecho a seguir:

No Banco do Nordeste (BNB) foram feitos importantes investimentos em fortalecimento institucional, tais como: a criação do núcleo de meio ambiente, inicialmente denominado Grupo Interdepartamental de Meio Ambiente (GIMAM), posteriormente Grupo Temático Meio Ambiente e atualmente Gerência de Infraestrutura Meio-ambiente e Responsabilidade Social, ligada à Área de Políticas do BNB. Após sua criação esse núcleo já realizou diversas atividades, como: 1) a elaboração da política do BNB para o meio ambiente, com a sua incorporação nos normativos internos do Banco; 2) a realização de seminários, palestras e cursos para divulgação da política ambiental do BNB e temas relacionados à questão ambiental entre os seus funcionários e público externo; 3) a publicação de cartilhas e outros materiais de divulgação; 4) a organização e publicação do Manual de Impactos Ambientais, o qual transformou-se em material de referência no BNB e em outras instituições, inclusive órgãos ambientais. (BNB, 2005: 13)

Vemos, portanto, que ocorre um importante movimento de institucionalização dos temas turismo e meio ambiente no âmbito do Estado no período em questão, através dos investimentos feitos pelo PRODETUR. E isso se materializa não só na esfera estadual, com a difusão de secretarias específicas para essas temáticas, como também acontece, mais tarde, no governo federal, com a criação do Ministério do Turismo, em 2003.

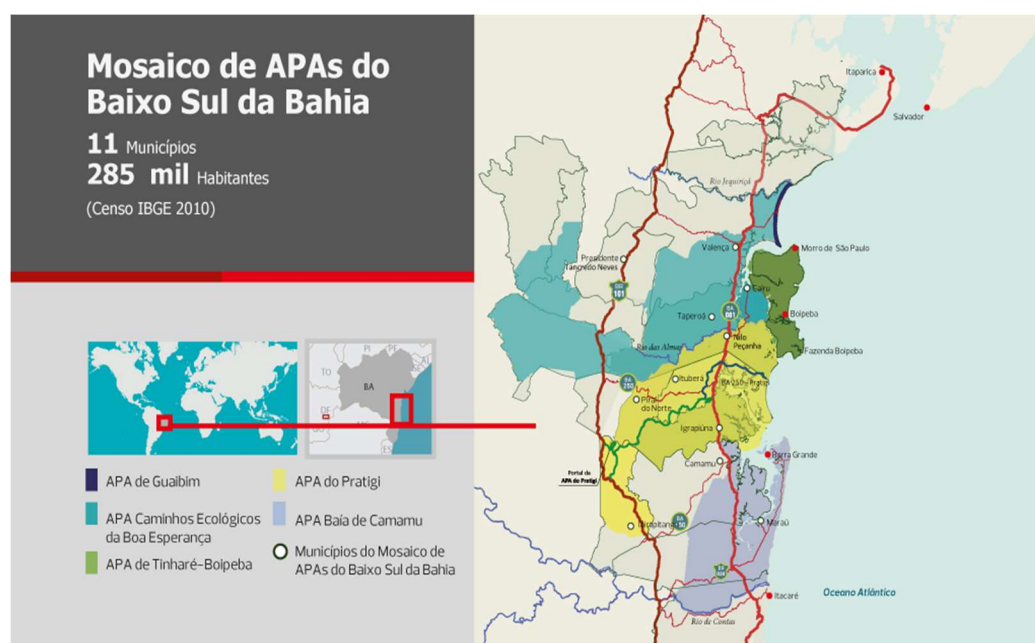
Ainda no que diz respeito à temática ambiental que, ao longo da década de 1990 ganhava força⁷⁰, no âmbito do PRODETUR, ela aparece da seguinte maneira: “manter a qualidade ambiental de áreas de interesse turístico, por meio de investimentos em estudos, educação ambiental, manejo, preservação e recuperação de recursos naturais em determinados territórios dentro da área de abrangência do Programa” (BNB, 2005: 20). No estado da Bahia, por

⁷⁰ Particularmente após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

exemplo, foi através dos recursos aportados pelo PRODETUR que iniciativas relacionadas à conservação ambiental foram colocadas em prática. No período em questão foram criadas cinco Áreas de Proteção Ambiental (APA) no estado, dentre elas a de Guaibim (1993), das Ilhas Tinharé e Boipeba (1998) e do Pratigi (1998), todas situadas na região do Baixo Sul. Ou seja, há uma convergência entre conservação ambiental e turismo, uma vez que a imagem de “natureza intocada” que as unidades de conservação (UC) produzem é aproveitada como estratégia de *marketing* para a valorização dos atrativos turísticos.

Assim, a presença abrupta, porém robusta, tanto da temática do turismo como do meio ambiente, expressas por meio de uma série de políticas públicas, constituem um novo espaço de relacionamento do Estado com a população e com os territórios, reforçando sistematicamente o discurso do turismo (ou mais precisamente do turismo com sustentabilidade) como estratégia de desenvolvimento para essas localidades.

Figura 23 - Mapa das Áreas de Proteção Ambiental (APA) na região do Baixo Sul.



Fonte: Site da Fundação Odebrecht (www.fundacaoodebrecht.org.br)

A primeira fase do PRODETUR teve início em 1994 e seguiu até 2001, ano em que o Banco Mundial, em parceria com o Banco do Nordeste, realizou um amplo estudo para avaliar os resultados e impactos do Programa, com vistas a subsidiar e reorientar a continuação da iniciativa que, a partir de 2002, consolidou-se por meio do PRODETUR II. Dentre os elementos

de destaque deste documento, intitulado “PRODETUR/NE – I - Resultados e Lições Aprendidas” cabe ressaltar alguns pontos específicos, que indicam as próprias limitações desta política pública.

Nesta “autocrítica” feita pela gestão do Programa, é possível verificar uma espécie de *mea culpa* sobre os “passivos” da implementação dos empreendimentos turísticos e das obras de infraestrutura, resultando em impactos ambientais e na ausência de processos de consulta e participação adequados junto às comunidades locais. O documento assinala que o PRODETUR gerou um passivo ambiental calculado em cerca de U\$ 8,33 milhões, que teria que ser mitigado através de projetos de compensação na segunda fase do programa. Da mesma forma, a negligência quanto à participação e ao envolvimento das comunidades locais também são citados como falhas de implementação, como apresentado no trecho a seguir:

A falta de consulta e transparência nas decisões sobre projetos específicos. Isto se deveu em parte a poucas oportunidades oferecidas à população interessada ou afetada durante a elaboração de projetos, oportunidades estas normalmente restritas às audiências públicas, quando convocadas no âmbito dos processos de licenciamento. Em alguns casos essa falta de oportunidade de consulta gerou conflitos com a população afetada e consequentes modificações nas obras, gerando atrasos e custos adicionais que poderiam ter sido evitados. (BNB, 2005:42).

Mais além, e de modo surpreendente, o relatório aponta ainda para a questão dos impactos territoriais e fundiários que o programa desencadeou com sua implementação, o que pode ser verificado no fragmento abaixo:

Ocupação desordenada da faixa costeira, a falta de instrumentos de planejamento nos níveis estadual e municipal para disciplinar a ocupação do território das áreas beneficiadas pelo Programa, aliada a deficiências na capacidade de fiscalização por parte dos diversos órgãos públicos competentes, gerou em alguns casos uma ocupação inadequada, por vezes com prejuízos a áreas frágeis, assim como uma proliferação de loteamentos em locais inadequados e/ou com terrenos individuais de dimensões reduzidas, podendo comprometer a paisagem, diretamente associada à sua atratividade turística, e até mesmo a capacidade de suporte natural dessas áreas. Esses problemas, por vezes associados a impactos negativos da especulação imobiliária, como a expulsão de comunidades de pescadores de áreas litorâneas, foram muitas vezes identificados e divulgados por órgãos de imprensa e ONGs. (BNB, 2005: 46)

Chama-se atenção para a inclusão explícita (nada usual) dessas questões em um documento

público de avaliação do próprio programa, isso se deve, também, ao fato de que os impactos negativos da expansão da atividade turística não puderam ser camuflados ou obscurecidos perante a opinião pública. O papel de indução que foi atribuído ao PRODETUR, acarretou em transformações visíveis e explícitas nos territórios. E, para que fosse possível seguir com a associação entre a expansão do turismo e a ideia de desenvolvimento, foi necessária uma “revisão de rota”, mesmo que isso tenha ocorrido mais discursivamente do que na prática.

É possível fazer um paralelo, aqui, com algumas ideias e debates já enunciados pela literatura crítica do desenvolvimento. O trabalho de Ferguson (1990), por exemplo, é contundente em sinalizar que a ideia de desenvolvimento traz consigo um mecanismo de auto renovação a partir da incorporação das críticas⁷¹ e é nesse processo que emergem as novas adjetivações, como, por exemplo, desenvolvimento sustentável (em resposta aos impactos socioambientais) e desenvolvimento participativo (em resposta a forma centralizada como, em geral, os projetos são concebidos e implementados). Mas, como apontam Ferguson e outros autores, esses ajustes se dão, na maioria das vezes, apenas em termos retóricos.

Especificamente sobre a questão da participação, que emergiu nas últimas décadas como uma nova categoria para o desenvolvimento, podemos recorrer às críticas feitas, por exemplo, por Cooke e Kolthari (2001), em seu livro cujo título é *Participation: the new tyranny?*. Em linhas gerais, embora abordem diferentes contextos de estudo e suas particularidades, uma ideia sobressai das análises: a virada participativa nas políticas e programas de desenvolvimento não toca em questões centrais. Ou seja, o processo decisório, o centro de cálculo dos projetos de desenvolvimento (e, no nosso caso, das políticas públicas) continua blindado à participação, a qual é atribuída apenas uma função marginal, tratando de questões menores, incapazes de condicionar, de fato, os caminhos das iniciativas com as quais interagem. Mais que isso, para os atores, haveria ainda uma dimensão perversa, em que o espaço aberto pela participação teria como efeito um redirecionamento da ação contestatória da população, afastando-a de posicionamentos radicais e apaziguando o debate a partir da institucionalização moderada da ação dos grupos políticos populares.

Diferentemente do que acontece, por exemplo, no âmbito da política de desenvolvimento territorial, que descrevemos no Capítulo I, onde a questão da participação é claramente um elemento central, no caso do turismo podemos dizer, com alguma segurança, que esse fenômeno

⁷¹ O que poderíamos também associar as ideias propostas por Boltanski e Chiapello (2009), embora não seja essa a referência teórica utilizada por Ferguson.

não acontece da mesma maneira. E não acontece porque a participação da sociedade civil nunca foi levada a cabo no processo de implementação das políticas públicas. Nem o PRODETUR II e nem o Programa de Regionalização do Turismo – iniciativas que se consolidaram nos anos 2000, na esteira do PRODETUR I – conseguiram constituir espaços participativos de diálogo público, realmente efetivos para discussão sobre a expansão das atividades turísticas, ou o fizeram apenas retoricamente, procurando contornar as críticas organizadas para com o PRODETUR I.

Também, de maneira retórica, a questão da sustentabilidade foi alçada como um componente central e como uma estratégia de resposta aos problemas apresentados na primeira etapa do PRODETUR. O trecho abaixo foi retirado do site do BID no Brasil que, em parceria com o BNB e com o BNDES, é o principal financiador do PRODETUR.

A exigência de um Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável, elaborado em cada polo turístico, faz parte desta nova fase e destaca a importância de se priorizar ações de reparação de passivos ambientais relacionados à execução de obras na primeira fase. O planejamento para gestão é realizado de forma participativa e validado pelo Conselho de Turismo do Polo, garantindo assim o diálogo constante entre a sociedade e os órgãos executores do programa.

Em primeiro lugar, vemos no texto acima a menção aos Planos de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável (PDTIS), que teriam como objetivo organizar e melhor planejar o avanço do turismo em cada um dos polos. Em segundo lugar, os polos turísticos, que correspondem às regiões turísticas fomentadas pelo Programa Nacional de Regionalização do Turismo, deveriam manter um Conselho de Turismo, que consiste em uma instância de participação e diálogo com a sociedade para a construção dos PDTIS.

Efetivamente, embora alguns desses conselhos tenham sido organizados e o PDTIS se configure como um documento obrigatório no âmbito do PRODETUR II, não se observam mudanças substanciais que pudessem, de fato, evitar os problemas acarretados pela implementação desta política pública. Em um documento de apresentação do PRODETUR II disponibilizado pelo BNB⁷², podemos verificar que o papel atribuído aos conselhos é meramente autorizativo, onde suas principais atribuições são “identificar **fatores restritivos** à consolidação do destino turístico Nordeste [...] e propor ajustes e procedimentos para **minimizar impactos ambientais**

⁷² E disponível em:

<http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/papelconselhosprodeturii.pdf>

e sociais negativos, durante execução projetos”.

Soma-se a isso o fato das comunidades que são objetivamente atingidas pelos empreendimentos turísticos não estarem ao menos representadas nesses Conselhos. No caso do Baixo Sul, por exemplo, quem organiza a Câmara Setorial do Turismo (que cumpre o papel do Conselho na região) é o SEBRAE. Durante o período que passei em campo, fui a um evento promovido pela Câmara do Turismo e pude constatar que a sociedade civil presente era composta majoritariamente por representantes do setor hoteleiro e de serviços. Neste evento, marcaram presença, também, vários prefeitos e secretários municipais, mostrando a força do turismo como estratégia central de desenvolvimento para as cidades da região.

Enfim, penso ser importante manter em vista que “participação”⁷³ e “sustentabilidade” figuram no discurso do projeto político de desenvolvimento do turismo como categorias retóricas, que cumprem um papel de assimilação da crítica, sem alterações substantivas no *status quo*. Como salientou Vidal (2010), em que pese o debate sobre essas temáticas “os investimentos (do PRODETUR II) são direcionados na sua maioria para obras de infraestrutura, mantendo-se o paradigma tradicional de implantação de infraestrutura como atrativo de desenvolvimento”. A Tabela 11 contribui para observarmos essa continuidade das ações de infraestrutura, bem como para verificarmos os novos elementos adicionados na segunda fase do Programa.

⁷³ O último relatório de avaliação do PRODETUR II, elaborado também pelo BNB, afirma: “A participação pública não fica restrita ao conselho do Polo porque audiências públicas são feitas antes da contratação/execução de diversas atividades. Isso não significa que não houve problemas com os processos participativos durante o Programa, **mas muitos dos problemas enfrentados ocorreram por falta da cultura de participação**, cultura que o Prodetur/NE II está ajudando a construir, mas requer um espaço de tempo muito superior ao de um Programa para se consolidar”. (BNB, 2012: 6, grifos do autor).

Tabela 11 - Continuidades e diferenças nas fases do PRODETUR.

Eixos de Investimento do PRODETUR		
PRODETUR I	PRODETUR II	Relação entre I e II
Desenvolvimento Institucional	Desenvolvimento Institucional	Continuação da etapa anterior
Saneamento Básico	Saneamento Básico	Continuação da etapa anterior
Transportes (vias rodoviárias e urbanas)	Transportes (vias rodoviárias e urbanas)	Continuação da etapa anterior
Patrimônio histórico	Patrimônio histórico	Continuação da etapa anterior
Proteção Ambiental	Proteção Ambiental	Continuação da etapa anterior
Aeroportos	Aeroportos	Continuação da etapa anterior
Elaboração de Projetos e Estudos	Planejamento Estratégico	Continuação da etapa anterior
-	Apoio ao Setor Privado	Componente novo, voltado para realização de atividades de capacitação e treinamento para organizações do ramo turístico
-	Capacitação Profissional	Componente novo, voltado para realização de atividades de capacitação e treinamento para população local
-	Centro de Convenções	Construção de Centros de Convenções
-	Gestão de Resíduos Sólidos	Construção de aterros sanitários e elaboração de planos diretores de resíduos sólidos
-	Gestão Municipal do Turismo	Elaboração de planos de gestão municipal, de bases cartográficas e demais planos
-	Planos Diretores Municipais	Elaboração de diretores municipais e demais planos similares
-	Urbanização de Orlas e Áreas turísticas	Urbanização, reformulação urbana, avaliações socioeconômicas, revitalização e requalificação urbanística e demais ações similares.

Fonte: Elaboração do autor. Sistematização dos dados apresentados por Feitosa Araújo (2011).

Vimos, portanto, nesta primeira parte do capítulo, que as políticas públicas de fomento ao turismo estão organizadas a partir de uma lógica de provimento infraestrutural e logístico e, ao mesmo tempo, implicam num fortalecimento institucional e burocrático necessário para o desenvolvimento e a ampliação do turismo como um objetivo de política pública, no âmbito federal e estadual. Mais que isso, as políticas públicas, em especial o PRODETUR, desencadeiam ainda um processo de validação do turismo como vocação e como estratégia de desenvolvimento, lançando mão de estratégias discursivas que conotam positivamente o avanço da atividade.

Por fim, como bem coloca Cruz, assistimos hoje à ação de um “Estado que assume, com toda força, a condução de um processo de adequação de territórios nordestinos a um uso turístico maciço e internacionalizado” (2007: 11), de modo a facilitar e induzir a ocupação das áreas litorâneas pelos grandes empreendimentos privados do ramo imobiliário-turístico. As consequências desse projeto político de desenvolvimento são bastante sérias para com várias comunidades que tradicionalmente ocupam as áreas costeiras e estuarinas, como procurarei apresentar a seguir na segunda parte deste capítulo seguinte, a partir do caso do Baixo Sul.

2.2. Uma nova fronteira turística: o caso do Baixo Sul

Para iniciar a segunda parte deste capítulo, penso ser importante situar e descrever minimamente o processo em que se efetivou a pesquisa junto às comunidades do Baixo Sul que estão sendo afetadas pela expansão da atividade turística. No primeiro trabalho de campo que realizei na região, entre os meses de abril e maio de 2015, estive ainda bastante focado no acompanhamento dos grupos, das associações e das lideranças locais que, de uma forma ou de outra, orbitavam o aparato político-institucional (SHORE & WRIGHT, 1997) da política pública de desenvolvimento territorial.

Mesmo que no exame de qualificação desta tese já tivesse assumido a dimensão dos conflitos territoriais como um componente central, que me interessaria observar juntamente com a política de desenvolvimento territorial, dediquei boa parte dos meus esforços, nesse período, no sentido de acompanhar diferentes processos relacionados à implementação deste instrumento de política pública. Afinal de contas e apesar das mudanças de abordagem e dos novos interesses de pesquisa, era este meu objeto original. E, de fato, dei andamento à pesquisa de campo ao longo de mais ou menos duas semanas, realizando uma série de entrevistas com representantes de instituições ligadas à agricultura familiar, à reforma agrária e à questão quilombola, todos envolvidos direta ou indiretamente na construção do Colegiado Territorial no Baixo Sul. Esses resultados foram organizados e apresentados no Capítulo I desta tese.

O fato é que, depois de alguns anos estudando o tema do desenvolvimento territorial e das políticas públicas orientadas por este enfoque⁷⁴, minhas preocupações passaram a dar centralidade à dimensão política na problematização sobre o território. Desde meados de 2012, já um tanto incomodado com os resultados gerados pelas políticas de desenvolvimento territorial, passei a enfrentar essas discussões a partir de um lugar crítico. Como seria possível pensar as políticas de desenvolvimento territorial sem pensar politicamente o território em que essas políticas se inserem? A que e a quem serviriam, então, essas políticas públicas? Que outras iniciativas teriam de fato peso político e econômico no território? Quais são, portanto, as expressões contemporâneas e os processos geradores dos conflitos que marcam intrinsecamente os territórios? E, no caso do meu estudo, como pensar e pesquisar o território Baixo Sul levando

⁷⁴ Desde o início de 2011, quando ingressei no mestrado no CPDA/UFRRJ, tenho me dedicado ao tema do desenvolvimento territorial.

tudo isso em consideração?

Ainda que estivesse bastante envolvido nas entrevistas e em experiências diversas relacionadas aos temas e atores do desenvolvimento territorial, mantive sempre em mente essas questões. Já tinha de antemão informações dispersas sobre conflitos sociais no Baixo Sul, por conta de um levantamento bibliográfico que realizei antes de ir a campo. Já na região, durante as conversas que eu ia fazendo, em entrevistas ou em prosas soltas ao longo do dia, interessava-me sempre saber mais, por exemplo, sobre a história e a atualidade das grandes fazendas de cacau, das plantações de seringueiras, sobre o papel da Fundação Odebrecht e, por fim, também sobre o turismo e seus efeitos na região.

De início, dentre as preocupações mencionadas acima, o turismo era a atividade que eu suspeitava ser menos impactante na geração de conflitos. Eu não tinha ainda a dimensão dos efeitos e das alterações que essa atividade é capaz de provocar em um território. Menos ainda tinha familiaridade com as estratégias e com todo o conjunto de elementos político-institucionais que compõem este projeto político de desenvolvimento. Também não me era familiar a literatura crítica, particularmente da Geografia, que vem pensando os efeitos do turismo no litoral nordestino. Tive que me apropriar, em um curto espaço de tempo, dos resultados destas pesquisas, para melhor compreender e interpretar os fenômenos observados no Baixo Sul durante o período de permanência no campo.

Refletindo, aqui, sobre isso, ressalto novamente a força do discurso do turismo, construído como uma “verdade”, normalizada e fortemente propalada através de técnicas de *marketing*. Eu mesmo, enquanto pesquisador, preocupado com a dimensão dos conflitos, com a questão agrária nos territórios, não imaginava de antemão a magnitude dos problemas com os quais iria me deparar a partir do momento em que identifiquei o turismo como uma atividade promotora de conflitos. Como observar Leroy e Meirelles, pensando nos conflitos ambientais no Brasil, “somente para observadores atentos ela (a geografia da economia dominante) deixa transparecer, em filigranas, um pouco da injustiça ambiental” (2013: 121).

À medida que fui me aproximando da temática do turismo no Baixo Sul, me vi cada vez mais diante de um cenário recheado de disputas territoriais, a grande maioria envolvendo comunidades de pescadores que, nos casos estudados, são também quilombolas. Mas tive maior conhecimento da amplitude desses problemas somente quando conheci de perto a luta das comunidades de Graciosa e de Batateiras, que vêm buscando enfrentar e resistir aos efeitos negativos do avanço do turismo no Baixo Sul.

Tomei contato com esses casos um tanto quanto despreziosamente. Lembro que naquela semana, a terceira do trabalho de campo, eu estava acompanhando de forma mais intensa uma liderança do Conselho Quilombola do Baixo Sul. Entre uma viagem e outra, partindo de Camamu para reuniões e entrevistas nos outros municípios, fomos informados sobre um seminário que, conforme ele dizia meio às pressas, trataria de “questões ambientais” no Baixo Sul. Estávamos no carro e ele mexia em uma pasta, com vários papéis e documentos, dentre os quais estava o cartaz do evento. Eu estava dirigindo e insistentemente pedi para ver o cartaz, que tinha o título “Impactos Socioambientais no Baixo Sul e o Sistema de Justiça”.

Pedi a essa liderança que me contasse um pouco mais a respeito, e ele, sem ter muita certeza do conteúdo, mencionou em linhas gerais o caso da comunidade de Cova de Onça⁷⁵, que eu desconhecia à época e que segundo ele seria tratado nesta atividade. Falou uma ou duas vezes a construção do *resort* e de seus campos de golfe, planejados para serem construídos no território desta comunidade de pescadores. Isso me despertou atenção imediata e combinei de acompanhá-lo neste evento.

A atividade foi realizada no campus de Valença da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), promovida por professores do Departamento de Educação e pelo Departamento de Direito e pela Associação de Juizes para a Democracia (AJD). Chegamos cedo e o seminário demorou muito a iniciar, atrasando quase duas horas. A fala inicial foi realizada por um advogado da Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), que também é professor da UNEB e um dos responsáveis pela organização da atividade. Após esse seminário e em outras conversas realizadas em Salvador, esse advogado se tornou um importante interlocutor de minha pesquisa e contribuiu de maneira determinante para a compreensão dos casos de conflitos envolvendo comunidades tradicionais na região. A AATR vem fazendo um trabalho de acompanhamento de várias comunidades no Baixo Sul, particularmente nos casos em que há registros de violência e de ameaça aos direitos territoriais de comunidades tradicionais.

Durante a fala de abertura, descobri que o seminário consistia na última etapa de um processo de articulação mais amplo que vinha acontecendo a três dias, promovido pela AATR, pelo Conselho Pastoral da Pesca (CPP) e pelo Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP), com

⁷⁵ Cova de Onça é mais uma comunidade de pescadores na região do Baixo Sul que está sendo severamente impactada por empreendimentos ligados ao ramo do turismo. No caso específico, trata-se da instalação de um grande *resort*, que atinge diretamente o território da comunidade. Mais informações sobre este caso podem ser acessadas na plataforma do Mapa de Conflitos da Fiocruz:

<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=556>, acesso em: 12/11/2015

apoio da Associação de Juízes pela Democracia (AJD). Em articulação direta com lideranças das comunidades de Batateiras (Cairu), de Cova de Onça (Cairu) e de Graciosa (Taperoá), o grupo percorreu os territórios dessas três comunidades, promovendo diálogos entre os moradores e as organizações ali presentes, no intuito de visibilizar os conflitos em processo na região, todos eles relacionados à expansão do turismo. Além dos representantes das comunidades e das organizações acima citadas, estiveram também no evento lideranças do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB).

Figura 24 - Seminário Impactos Socioambientais no Baixo Sul e o Sistema de Justiça, realizado 03 de maio de 2015, no município de Valença



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015

O evento demorou a começar justamente porque os participantes estavam vindo de Cova de Onça, onde haviam tomado conhecimento do empreendimento que ameaça o território da comunidade. De lá até Valença são, no mínimo, duas horas de barco. Assim como as outras etapas da atividade, o debate durante o seminário também teve como foco a visibilização dos conflitos. As lideranças das três comunidades citadas, além de representantes da comunidade de Garapuí (Cairu), relataram em detalhes o processo de luta e resistência que vem conduzindo no esforço por manter seus territórios e os recursos naturais, tão importantes para a manutenção da pesca artesanal na região.

Sentado ao fundo da plenária, ouvi cada um dos depoimentos e fui me sensibilizando com a história daquelas pessoas e, ao mesmo tempo, pensando que em alguma medida eu poderia contribuir com esse movimento em formação, produzindo pesquisas e registrando os conflitos. Tratava-se de uma articulação ainda inicial entre as comunidades e as organizações de

assessoria, embora os encaminhamentos da atividade tenham indicado a formação de uma espécie de fórum de lutas, com o intuito de monitorar os conflitos que estão ocorrendo na região do Baixo Sul.

Fiz inúmeras anotações e gravei todas as falas. Ao final das mesas de debate, fiz também uma conversa rápida com os representantes da AATR, explicando em linhas gerais meu trabalho. Por coincidência, mencionei um amigo que tínhamos em comum, que teve uma trajetória de militância na Bahia e que eu conheci no Rio de Janeiro. Esse fato me ajudou bastante, criando confiança e melhor receptividade na conversa. Anotei os contatos e depois voltamos a nos encontrar em outras oportunidades. Logo em seguida, por intermédio deste advogado da AATR, procurei também os representantes de Graciosa e de Batateiras.

Expliquei a cada um deles minha pesquisa e combinamos visitas às comunidades na semana seguinte. Restavam-me cerca de dez dias de trabalho de campo e dediquei esse período integralmente para melhor compreender as expressões de conflito do turismo no Baixo Sul. Fui até às comunidades, fiquei em cada uma delas alguns dias, conversando com os moradores e me apropriando dos detalhes de cada um dos casos. Coletei um volume grande de informações, tanto sobre as características e formas de organização das comunidades como também sobre o histórico dos conflitos, identificando as estratégias que os “fazendeiros” ou “empreendedores” (para usar duas categorias do vocabulário dos moradores locais) mobilizam para pressionar os territórios de Graciosa e Batateiras.

Especialmente em Graciosa, no tempo que estive lá, hospedado nos barracões da área coletiva da comunidade, partilhei com os moradores o receio de que, a qualquer momento, algo mais sério e violento poderia acontecer. A descrição do caso adiante explicará isso em maiores detalhes. O que não faltam são histórias (antigas e recentes) envolvendo homens armados, truculência policial e outras formas de violência para com os moradores dessas comunidades. O espaço onde fiquei alojado era justamente a área que estava sob posse dos empresários e que a comunidade havia retomado há um mês. Mas naqueles dias a euforia e a empolgação da luta ainda eram maiores que o medo de que algo ruim pudesse acontecer.

Era notável e me sensibilizava perceber nas conversas à noite, após as refeições, o quanto a identidade da comunidade (ou a própria ideia de comunidade) se fortalecia através do conflito e da necessidade de lutar pelo território. Como tentarei detalhar adiante, “ser quilombola”, “ser de Graciosa” e “ser de Batateiras” parecia assumir outra conotação, mais forte, vinculando ainda mais as pessoas ao seu território. Era o território e a própria comunidade se representando

através da “práxis do conflito” (CRUZ, 2013), ressemantizando o sentimento de pertencimento daqueles que estão em luta.

Retornando ao Rio de Janeiro, procurei organizar rapidamente esse material em forma de textos, de modo a manter-me fiel aos detalhes dos depoimentos. Paralelamente, iniciei a busca por mais informações, o que contribuiu para melhor entender os casos em si e também o contexto mais amplo de expansão do turismo no Nordeste, na Bahia e no Baixo Sul. De todo modo, naquele período tinha a sensação de que o registro que produzi apresentava muitas lacunas, e que seria necessário mais um período junto às comunidades. Retornei a campo no mês de agosto para uma segunda etapa da pesquisa, desta vez focado em acompanhar e entender os detalhes dos conflitos em Batateiras e Graciosa.

Neste segundo momento, tive a oportunidade de presenciar uma inspeção judicial, conduzida na comunidade de Graciosa para averiguação do conflito e para uma tentativa de conciliação entre as partes. A essa altura, diante da organização política da comunidade, os empresários já haviam articulado uma reação para tentar reaver a área que os moradores haviam resgatado. E o fizeram através dos instrumentos jurídicos, movendo uma ação de reintegração de posse dessa área.

Cheguei ao local no exato momento em que a atividade acontecia. Calculei mais de cem pessoas, dentre moradores de Graciosa e de outras comunidades parceiras, como Batateiras e Cova de Onça, por exemplo. Também estavam lá os “empreendedores” e pude presenciar suas falas, observar os referenciais e os argumentos que utilizavam para tentar justificar o injustificável. Vi também quando as lideranças da comunidade, na acareação dos fatos que o juiz ali conduzia, buscavam demonstrar os inúmeros impactos já visíveis, e os outros tantos que poderão ocorrer caso o empreendimento se concretize de fato. Como um dos moradores fez questão de lembrar, a atividade acontecia exatamente em cima de uma antiga nascente, soterrada pelas obras e pelo desmatamento já realizado no local por esses mesmos empresários.

Depois desse episódio da audiência, retornei mais duas vezes para o Baixo Sul (em dezembro de 2015 e em março de 2016) para acompanhar os conflitos nas comunidades. Me envolvi pessoalmente e profissionalmente com os casos, especialmente com Graciosa e colaborei com os movimentos sociais e com as organizações de assessoria, particularmente na elaboração de textos de registro dos conflitos. Os resultados destes trabalhos iniciais foram editados em formato de Fichas de Registro, passando a compor o acervo do Mapa de Conflitos da Fundação

Oswaldo Cruz⁷⁶. Foi a estratégia que, naquele momento, visualizei, para que essa pesquisa pudesse, de alguma forma, colaborar na resistência absolutamente legítima que as comunidades empreendiam ao enfrentar a expansão do turismo em seus territórios.

Os textos que apresentarei a seguir são, portanto, uma versão mais detalhada e trabalhada desse material inicial. Como dito na introdução deste capítulo, a ideia é que esses casos sejam lidos como formas de expressão do avanço do projeto político de desenvolvimento ligado ao turismo no Baixo Sul. Por essa razão, os casos buscam fazer inferências em relação a um conjunto de questões que transcendem a escala local e apontam para os arranjos políticos e para as políticas públicas de desenvolvimento do turismo que, pela forma como estão construídas, inevitavelmente promovem conflitos junto às comunidades tradicionais. A título de “guia de leitura”, cabe chamar atenção para três dimensões a saber: (i) a articulação entre poder político local e a expansão capitalista da atividade turística; (ii) a organização das resistências e lutas pelos direitos territoriais; e (iii) as ideias de empreendedorismo, de desenvolvimento e de pobreza, que conformam o discurso do turismo e que são fortemente rebatidas pelas comunidades locais.

2.2.1. O caso da comunidade de Batateiras (Cairu – BA)

A comunidade de Batateiras, certificada no ano de 2009 pela Fundação Cultural Palmares (FCP) como comunidade quilombola, fica situada na Ilha de Tinharé, próxima a Morro de São Paulo, um dos pontos turísticos mais importantes da Bahia. O conflito na localidade teve início quando a área da comunidade passou a ser vista como potencial ponto de acesso aos dois principais locais de interesse turístico da Ilha de Tinharé: Morro de São Paulo e Garapuí. Desde então, o cais de Batateiras passou a ser um espaço desejado pelos empresários do setor turístico para a construção de um novo porto de chegada à Ilha e, também, de novos empreendimentos turísticos, que estariam sendo capitaneados por grupos de investidores estrangeiros e articulados por um conhecido político local, Manoel Palma Che.

Além do avanço do turismo, nos últimos, a área da comunidade de Batateiras vem sendo pressionada também por empreendimentos ligados à aquicultura e à carcinicultura, atividades que incorrem em sérios riscos para o ecossistema local. Apesar dos moradores alegarem que a comunidade historicamente vem sendo pressionada pela especulação imobiliária na Ilha de

⁷⁶ Me refiro ao Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil, que pode ser acessado no site: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>

Tinharé, é em 2007 que Batateiras começa a sofrer as primeiras tentativas de expulsão mais sérias, promovidas por Manoel Palma Che Filho, conhecido como “Maneca Che”, filho do ex-prefeito do município de Cairu.

Maneca Che, cuja família é conhecida pela truculência política e pela propriedade de grandes fazendas na região, afirma possuir documentos que comprovam posse da área onde está situada a comunidade de Batateiras e vem forçando os moradores a deixarem suas terras, inclusive através de ações de intimidação e violência física. Desde então, a comunidade de Batateiras vem organizando um processo de resistência, articulando apoiadores e movimentos sociais, com destaque para o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP) e para o Conselho Pastoral da Pesca (CPP). Foi inclusive através dessas parcerias que se iniciou o processo de certificação de Batateiras como comunidade quilombola.

Mesmo tendo garantido a certificação, a comunidade ainda aguarda a titulação de seu território, em um processo que corre no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Desde que a comunidade foi certificada e os estudos para a titulação foram iniciados, as pressões sobre as terras de Batateiras foram intensificadas. O empresário Maneca Che e outros fazendeiros, que dizem possuir terras na área da comunidade, vêm sistematicamente promovendo ações de ameaça e intimidação. Contam os moradores que as investidas de Maneca Che quase sempre ocorrem com a presença de policiais militares à paisana e outros capangas armados.

Figura 25 - Rota Planejada para expansão do turismo na ilha de Tinharé



Elaboração: Artur Sgambatti Monteiro

Para além das intimidações, o conflito na comunidade é marcado pela destruição violenta de dezenas de casas e do píer que servia de ancoradouro para as embarcações dos moradores, prejudicando o acesso ao mar e à atividade de pesca artesanal. Atualmente a comunidade vem buscando visibilizar a precariedade de sua situação e o conflito com o dito empresário (o qual os moradores chamam de “fazendeiro”). A principal estratégia tem sido organizar ações para pressionar o INCRA no intuito de acelerar o processo de titulação (o que fortaleceria legalmente a manutenção do território quilombola) e a promoção de resistências no Conselho de Meio Ambiente do município de Cairu, que tem agido de forma complacente com os empreendimentos em Batateiras, através da expedição de licenças ambientais para as obras.

2.2.1.1. Breve histórico: Batateiras no contexto do Baixo Sul

O município de Cairu, onde está situada a comunidade de Batateiras é o principal município turístico da região do Baixo Sul. Embora mantenha também um foco no turismo de visitação ao centro histórico da cidade, que fica na ilha de Cairu e que mantém ainda igrejas, sobrados e outras edificações que datam de meados do século XVII, sem dúvida o principal segmento da exploração turística da região está ligado a Morro de São Paulo. Situado na Ilha de Tinharé, Morro de São Paulo é hoje um dos principais destinos turísticos da modalidade “sol e praia” do Brasil.

Cairu possui hoje 17.457 habitantes e consiste em um município arquipélago, composto por três ilhas principais (Cairu, Tinharé e Boipeba) com características eminentemente rurais. A população local tem tradicionalmente a pesca e a mariscagem como as suas principais atividades socioeconômicas, embora o turismo e o setor de serviços tenham aparecido desde a última década como alternativas econômicas, em que pese todos os efeitos problemáticos associados a estas atividades para os modos de vida das comunidades locais, conforme será detalhado mais à frente.

Em termos gerais é importante também lembrar a presença do grande contingente de população negra na região do Baixo Sul. São 53 comunidades quilombolas já certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), e mais outras quatro que estão com o processo de certificação ainda tramitando. Como vimos na introdução deste trabalho, a forte presença negra na região está relacionada ao período colonial quando, em meados do século XVI em diante, vastos contingentes populacionais foram trazidos de diferentes regiões da África e introduzidos na região. Especificamente em Cairu, há registro de importantes grupos quilombolas que, no

ano de 1663, realizaram uma importante insurgência na sede municipal (PASSOS, 1996).

De modo geral, as áreas litorâneas e estuarinas, onde está situado o município de Cairu e a comunidade de Batateiras, passaram por um período relativamente longo sem grandes pressões sobre as comunidades rurais e de pescadores. É somente em meados de 1970 e nos anos 1980 que essa região específica passa a ser alvo de um novo fluxo de interesse, associado inicialmente a uma expectativa de expansão da atividade turística, o que já implicou em uma inevitável, porém ainda discreta, especulação fundiária na região.

Mesmo sem haverem, ainda, investimentos diretos e um fluxo de capital voltado para a costa do Baixo Sul, ocorre neste período, até meados dos anos 1980, um processo inicial de especulação fundiária na região. É nesse momento que várias pessoas influentes, “famosos”, grandes proprietários, políticos locais e até mesmo estrangeiros, já visualizando o futuro e o avanço da exploração turística de toda a costa do Baixo Sul, iniciam um intenso processo de medição e privatização de terras, que até então vinham sendo ocupadas pelas comunidades tradicionais.

Por alguns anos, esse novo fluxo de pressão e investimentos não se expressou de forma muito violenta em relação às comunidades na Ilha de Tinharé, sendo que a maioria continuou a viver em suas terras sem enfrentar muitos constrangimentos. Em alguns casos pontuais, os “novos proprietários” recorreram ao cercamento efetivo das áreas e ao estabelecimento de algumas atividades pouco custosas em termos de trabalho e investimento como, por exemplo, as grandes fazendas de coco que marcavam (e ainda marcam) a paisagem da costa das Ilhas de Boipeba e Tinharé e a costa de Maraú, locais que possuem belíssimas praias oceânicas e que são foco direto de interesse turístico.

Essas fazendas configuram-se como uma dupla estratégia relacionada ao processo de especulação imobiliária. Ao mesmo tempo em que “legitimam” a ocupação das propriedades com alguma atividade econômica e marcam a “presença” do “proprietário” na localidade, funcionam também como uma forma de garantir os ativos fundiários necessários para a realização de grandes empreendimentos turísticos e imobiliários que, a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, começaram a chegar com mais força na região. A coincidência nas datas não é obra do acaso.

Figura 26 - Fazenda do Pontal, do grupo empresarial Perville, localizada na Ilha de

Tinharé.



Segundo informações do site da empresa, são mais de 10 km de costa com plantações de coco. Ao fundo, a ilha de Boipeba.

Fonte: www.fazendapontal.com

Figura 27 - Praia de Taipu de Fora, com suas piscinas naturais, na península de Maraú



Nesta localidade, o turismo já divide espaço com as fazendas de coco, que nas décadas anteriores eram prevaletentes nessas áreas. A propriedade no centro da foto, com piscina e heliporto, é de Duda Mendonça, publicitário e marqueteiro político.

Embora o turismo na Bahia seja uma atividade bastante antiga, é no início da década de 1990 que ela começa a ganhar um peso político mais consistente e é, então, alçada ao *status* de uma questão de interesse público, passível de ação governamental. Isso decorre não só da emergência das políticas públicas mais abrangentes, como é o caso do PRODETUR, mas também de uma articulação política promovida no âmbito do terceiro mandato de Antônio Carlos Magalhães (ACM) como governador do estado, entre os anos de 1991 - 1994. Se desde o período militar a imagem de ACM estava associada ao ideal da modernização (ou modernização conservadora), no início dos anos 1990 há uma inclinação política em direção ao turismo, que emergia como nova aposta para o Nordeste.

Procurando reorientar suas articulações em direção aos processos vindouros, ACM buscou capitalizar o tema do turismo no contexto baiano (REIS, 2010). Como mostra o trabalho de Mariella Pitombo Vieira nesse período, “amparado num discurso que celebra a especificidade da identidade baiana (a baianidade), o poder local tece seu modo de intervenção nas áreas da cultura e do turismo, tendo como meta transformar a Bahia num Estado propício ao desenvolvimento de atividades ligadas ao setor terciário da economia” (2009: 2), em especial as atividades turísticas.

É nesse contexto que o governo do estado da Bahia reestrutura e potencializa a Empresa de Turismo da Bahia – BAHIATURSA e institui a Secretaria de Cultura e Turismo, lançando mão de diversas iniciativas que tiveram como objetivo principal a construção de uma nova imagem para o estado, fomentando a cultura e as tradições locais e construindo os territórios litorâneos como atrativos turísticos. Como enfatiza Reis, a “Bahiatursa torna-se o carro chefe do seu terceiro governo” (REIS, 2010: 85).

Se durante o final da década de 1980 e ao longo dos anos 1990, a pressão e o avanço da indústria do turismo na Bahia tiveram como foco principalmente a região do litoral norte (CARDEL, 2015) e o litoral do extremo sul do estado, nas proximidades de Porto Seguro e região, na década de 2000, a fronteira turística avança e os territórios do Baixo Sul passam a se configurar como novos objetos de interesse. A região de Morro de São Paulo consolidou-se como um polo turístico ainda nos anos 1990 e cresceu vertiginosamente na primeira década dos anos 2000. Essa expansão gerou uma série de conflitos e problemas para com as comunidades mais próximas, como mostram, por exemplo, os trabalhos Paixão e Alencar (2014), Pelegrini (2010) e Jardim (2008).

Mas até muito recentemente o turismo ainda se restringia apenas a este trecho norte da Ilha de Tinharé, sem desempenhar efeitos mais significativos para com as outras comunidades da localidade. Vale destacar que Garapuí e Boipeba (na ilha de Boipeba) também representam focos mais recentes de expansão do turismo na região, mas em menor escala e com investimentos ainda menos suntuosos quando comparado a Morro de São Paulo, embora o padrão elitista seja semelhante. É então, a partir de meados dos anos 2000, que a atividade turística retoma o processo de expansão e passa, de fato, a afetar outras comunidades.

BOX II - O padrão elitista do turismo no Baixo Sul

“BOIPEBA – Aeroporto de Salvador, 12h30m de uma terça-feira. Em minutos, vou pegar um voo lotado, o que significa seis passageiros e um tripulante – o piloto, naturalmente. O destino? Morro de São Paulo, com escala em Boipeba, onde ficarei pelos próximos três dias. Quem foi mesmo que disse que é complicado chegar a esta ilha paradisíaca, hein? Saí de casa, no Rio, às 7h30m da manhã e quando o relógio pouco passava das 13h30m já bebia um suco, o saboroso e gelado boas-vindas da Pousada das Mangabeiras, feito com a fruta que lhe dá o nome, porque há dezenas, talvez centenas, de árvores na propriedade. E quem foi mesmo que disse que Boipeba é rústica? Praticamente intocada, sim, uma ilha virgem baiana, mas o lugar já dispõe de boas pousadas e restaurantes. Nada muito sofisticado, porque a simplicidade é um luxo. Andar descalço é um luxo. Comer lagostas até dizer chega é um luxo. Passear de barco no mangue, mergulhar nas piscinas naturais, apreciar uma moqueca de polvo com banana, depois de um prato de ostras vivas, caminhar por praias desertas, atravessar um rio a pé... Porque Boipeba é assim, um luxo”.

Trecho selecionado de um Blog na internet, utilizado para relatos de turistas.

Fonte: <http://pelegrini.org/politica/7437>

2.2.1.2. A comunidade, suas características e os primeiros episódios do conflito.

Na comunidade de Batateiras vivem 35 famílias. Estas mantêm elevado grau de parentesco entre si, acompanhados por fortes vínculos socioculturais e também de trabalho, que reforçam as relações existentes entre as famílias, que vivem sobretudo da pesca artesanal e da mariscagem (ESTEVEZ, 2008). Na comunidade não há escola e posto de saúde e para acessar tais serviços os moradores necessitam se deslocar até Garapuá, a vila mais próxima. Este acesso é feito através de um trator disponibilizado pela prefeitura, apenas para o transporte escolar, poucas vezes ao dia. Na maioria das vezes, os moradores fazem este trajeto a pé, levando em média duas horas de deslocamento.

Não há em Batateiras serviço de saneamento básico. As casas são construídas com materiais simples, como a taipa e a madeira, e o serviço público de energia elétrica foi estabelecido na comunidade apenas em 2013. A água consumida na comunidade é proveniente de fontes naturais, as quais vêm sendo ameaçadas pela pressão dos empresários e fazendeiros e pelas cercas que estão sendo instaladas nos arredores da comunidade. Pode-se dizer que a

comunidade de Batateiras vive em um contexto de “isolamento relativo” (ESTEVES, 2008), dada a precariedade do transporte marítimo que liga a comunidade à Cairu e à Valença. As linhas de “lanchas rápidas”, além de manterem preços voltados para os padrões dos turistas e visitantes, não passam (até o presente momento) pelas proximidades de Batateiras.

Figura 28 - Comunidade de Batateiras



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015

À esquerda, uma vista da comunidade e à direita o barco no qual peguei uma carona até Batateiras. Os postes de luz, no centro da primeira foto, ainda não haviam sido instalados.

A ocupação de Batateiras, segundo a Fundação Cultural Palmares, data de mais de um século e se configura como um típico caso de posseiros que foram ao longo do tempo se estabelecendo na localidade, principalmente por conta do acesso ao mangue. É importante ressaltar que a comunidade de Batateiras já ocupou, no passado, outras regiões da ilha de Tinharé e que, como relatam os moradores, de tempos em tempos, de geração em geração, a comunidade migra para uma área que melhor atenda às suas necessidades dentro da ilha (SANTOS, 2012). Dessa forma, o território de Batateiras compreende não apenas a localidade onde hoje estão instaladas as casas de moradia, mas sim uma porção mais ampla da ilha, abarcando áreas mais distantes que a comunidade utiliza tradicionalmente para práticas de extrativismo, pesca e mariscagem. O ecossistema local é composto por formações estuarinas, pelo manguezal e pela vegetação de restinga. Embora diante de todo esse contexto de precariedade, a comunidade vinha conseguindo manter uma relativa autonomia frente à expansão do turismo e à pressão fundiária na Ilha de Tinharé. Alguns moradores contaram desempenhar trabalhos e serviços pontuais, tanto em atividades ligadas ao turismo, como também nas grandes propriedades (principalmente a Fazenda do Pontal) que cercam toda a Ilha. Mas, de qualquer forma, a principal ocupação local é a pesca artesanal, que consiste também no principal componente

identitário dos moradores de Batateiras.

Ocorre que a partir de 2007 a comunidade passou a ser pressionada mais incisivamente por este processo de avanço do turismo na região. É neste ano que ocorre um episódio mais grave, envolvendo relação de Manoel Palma Che com a comunidade. Alegando possuir documentos que indicariam ser ele o “proprietário” das terras onde está situada Batateiras, o referido político e empresário inicia um período de constantes visitas na comunidade para pressionar os moradores. Desse momento em diante, não só as casas, mas também as áreas que os moradores utilizavam para alguns cultivos agrícolas, para atividades extrativas (piaçava, dendê, etc.) e para acesso aos pontos de pesca e de coleta de mariscos passaram a ficar ameaçadas e em risco.

Após essa primeira interação, a comunidade, embora acuada, ficou sem muita possibilidade de reação frente a tal acontecimento. Durante o trabalho de campo, fui recebido por um jovem morador de Batateiras, pescador e importante liderança da comunidade. Contou-me ele que: “em 2007 nós estávamos lá, quando de repente chegou um fazendeiro que se dizia ser dono daquela área. A gente ficou todo sem saber, ninguém entendia nada. Ninguém teve acesso à educação, imaginem aos direitos jurídicos”.

Neste primeiro momento, ainda sem apoio dos movimentos sociais, a comunidade recorreu aos estudantes do Projeto MarSol⁷⁷, uma iniciativa que acabou por desempenhar um papel fundamental nos primeiros passos da organização sociopolítica da comunidade de Batateiras no enfrentamento da pressão sobre seu território. Esse projeto, iniciado em 2006, consiste em uma atividade de extensão universitária, voltada à viabilização do cultivo de ostras e ao fortalecimento da maricultura em comunidades costeiras do Baixo Sul. Mas, muito além desses objetivos, diante da pressão que a comunidade vinha enfrentando, o projeto teve também um importante papel no sentido de estabelecer conexões que permitiram aos moradores de Batateiras buscar apoio para lidar com o caso. Através dessa articulação, novas relações foram estabelecidas, como, por exemplo, com o projeto GeografAR (UFBA) e, principalmente, com o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP) que veio a desempenhar papel central na organização da comunidade.

A primeira estratégia utilizada, no ano de 2009, foi estimular a comunidade a entrar com o processo de certificação de Batateiras como uma comunidade quilombola, junto à Fundação Cultural Palmares (FCP). Vale recordar que na região do Baixo Sul as certificações de quase

⁷⁷ Um projeto de pesquisa e extensão da UFBA que busca desenvolver cadeias produtivas de cultivo de ostras, em bases solidárias, gerando trabalho e renda para as famílias participantes nas comunidades de pescadores.

todas as comunidades quilombolas foram realizadas através do oportunismo das prefeituras locais, no interesse de captar recursos adicionais e sem nenhum um processo mais aprofundado de diálogo em torno da categoria quilombola com as comunidades rurais.

Mas o caso de Batateiras foi diferente e a comunidade não foi incluída neste processo inicial de certificação ocorrido na região. Como um dos personagens envolvidos é filho de um político influente na região e ex-prefeito de Cairu, era de se esperar que a certificação da comunidade não fosse realizada por intermédio dos representantes do poder público local. À margem desta primeira onda de certificações, Batateiras foi estimulada pelos novos parceiros a entrar com o processo junto à FCP, o que foi concretizado em julho de 2010.

É importante, também, reforçar que esse processo de organização da comunidade teve papel central na formação e no fortalecimento da identidade quilombola em Batateiras, o que culminou em uma significativa coesão política dos moradores. Como assinalado no trabalho de Sanches (2010), e também observado nas visitas realizadas na comunidade, os moradores de Batateiras costumam reiterar um lema que assinala a importância desta construção identitária no processo de resistência em questão: “Moro em Batateiras, sou quilombola e estou aqui para o que der e vier”.

Figura 29 - Moradores de Batateiras reforçam o símbolo de luta através da bandeira do Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP)



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015

O contexto de expansão do turismo está diretamente relacionado ao interesse sobre as terras de Batateiras, no sentido típico de um processo de especulação imobiliária. A comunidade relata que a intenção de Palma Che é construir um novo porto de desembarque de passageiros, que consistiria em uma alternativa de acesso à Morro de São Paulo e à Garapuá e que serviria

também como uma forma de incentivo à exploração turística de outros trechos da Ilha de Tinharé. Como mostrou acima a Figura 25, a expansão logística do turismo no Baixo Sul passa tanto por Graciosa, que é o ponto de embarque, quanto por Batateiras, o ponto de desembarque. O histórico do conflito em Batateiras é recheado de graves episódios. Entre 2009 e 2010 ocorreram fatos na comunidade que inclusive ganharam repercussão na mídia, até mesmo na televisão regional, no Jornal Bahia Meio Dia⁷⁸. Como aponta Sanches (2010), em maio de 2010, Palma Che, alegando ser o dono das terras, chegou novamente à comunidade, fez vários tipos de ameaças aos moradores e, juntamente com os homens que o acompanhavam, destruiu o píer que era utilizado para ancorar as embarcações de pesca na comunidade. O trabalho de Sanches (2010) ainda apresenta o depoimento de uma moradora de Batateiras, mostrando que além do píer, a ofensiva de Palma Che destruiu também as casas dos moradores:

Eles derrubaram a casa de minha filha e mais três casas, minha filha trabalha em Gamboa para poder ter seu sustento e eles derrubaram a casa de minha filha, falaram que voltariam para derrubar tudo. Agora nós ficamos aqui assustados toda vez que vemos um barco se aproximar. (SANCHES, 2010: 33).

Segundo relato de uma liderança da comunidade, outro episódio marcou Batateiras no ano de 2010: “O tempo passou e veio o dia 09 de setembro de 2010. É um momento que nós nunca vamos esquecer. Eles chegaram lá apontando armas. Imagine estar na sua comunidade tranquilo e aí entraram pessoas armadas, botando armas na sua cabeça. Minha mãe foi vítima. Minha mãe levou um tapa, isso eu nunca vou esquecer. Imagine você ver isso tudo e você não poder fazer nada”.

Mais detalhes deste fato podem ser verificados no trecho abaixo, extraído da carta elaborada pelo Conselho Quilombola do Estado da Bahia:

Manoel Che Filho invadiu a comunidade com mais 12 homens, entre eles três policiais à paisana. Eles chegaram às 7h da manhã e ficaram até às 15h. Nesse período de 8h que permaneceram na comunidade, derrubaram mais três casas, atiraram várias vezes pra cima, colocaram resolveres na cabeça de mulheres e adolescentes, xigaram os moradores, colocaram a liderança da comunidade, numa roda com 12 homens e bateram no seu rosto, ameaçando sua vida, na frente das crianças da comunidade [...].

⁷⁸ A reportagem pode ser acessada no link: <https://www.youtube.com/watch?v=h17nocBLRHk>

O episódio mencionado acima, repleto de momentos de violência, ocorre apenas dois meses depois da comunidade ser certificada pela Fundação Palmares e ter dado entrada no processo de titulação junto ao INCRA. Trata-se, claramente, de uma retaliação por parte de Palma Che. É importante também reforçar o possível envolvimento (mesmo que extraoficial) da polícia militar, uma vez que foi mencionada a presença de três policiais militares no atentado contra a comunidade. Os moradores relataram que é comum Palma Che aparecer na comunidade acompanhado por policiais *à paisana*, sempre no intuito de gerar algum transtorno, provocar e intimidar os moradores.

A repercussão do caso de Batateiras e os acontecimentos ao longo do ano de 2009 e 2010 levaram a comunidade, juntamente com as organizações que a apoiam, a dar entrada no judiciário para apuração das inúmeras violações protagonizadas por Palma Che. Com esse objetivo, em outubro de 2010, foi organizada uma audiência pública no Convento de Santo Antônio, no município de Cairu, para discussão do caso no âmbito da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia (SEPROMI). Participaram desta audiência o Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra, o Conselho Pastoral da Pesca, o Movimento dos Pescadores e Pescadoras, o INCRA, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a Defensoria Pública Estadual da Bahia (DPE) e a Prefeitura de Cairu, além dos representantes da comunidade de Batateiras e de Manoel Palma Che.

Para além do debate e da publicização dos fatos ocorridos, foi encaminhada a continuidade das investigações acerca das denúncias feitas contra o senhor Manoel Palma Che. Segundo depoimento do delegado de polícia de Cairu, os fatos ocorridos "dizem respeito a dano qualificado, pela destruição das casas e formação de quadrilha, já que foram mais de quatro pessoas unidas para cometer violência". A audiência também reiterou, formalmente, junto ao INCRA, a necessidade de priorização na publicação do RTID de Batateiras e de que o poder público conferisse celeridade às demais etapas relacionadas ao processo de titulação do território da comunidade, bem como de outras comunidades que estivessem sofrendo pressões sobre suas terras.

Mesmo após a divulgação do caso na mídia e a realização da audiência pública, as investidas de Manoel Palma Che na comunidade de Batateiras não cessaram. Em maio de 2011, o "fazendeiro" novamente retornou à Batateiras acompanhado de sete homens. Como descreve a carta do Conselho Quilombola do Estado da Bahia, nesta ocasião "ele e seu grupo fizeram a derrubada de mais uma casa na comunidade e a ameaçaram voltar com um grupo de criminosos

para aterrorizar e levar tudo abaixo nos dias seguintes”. Vê-se que mesmo sob investigação criminal, em função dos crimes cometidos em Batateiras em 2010, Palma Che não se intimidou e continuou pressionando e violentando brutalmente os direitos da comunidade.

Deste período em diante, os moradores contam que Palma Che retornou periodicamente à comunidade para tentar convencer a população a deixar a área, utilizando diversos expedientes de persuasão, que combinados com as ações violentas, coagiram os moradores. Contam que após ter derrubado diversas casas na comunidade, o fazendeiro ofereceu ainda novas casas para as pessoas nos municípios de Cairu e Valença. Alguns moradores até chegaram a se mudar, mas por falta de ocupação e trabalho, retornaram à comunidade de Batateiras e hoje moram em barracos improvisados, ao lado de onde antes estavam suas antigas casas.

2.2.1.3. Ação articulada: o turismo, o poder local e a especulação imobiliária.

Os moradores contam que ao longo dos últimos anos, não só Palma Che, como também outros fazendeiros vêm aparecendo na comunidade e tentando persuadir os moradores a deixar suas terras. Segundo os depoimentos, são várias fazendas que estão inseridas no território de Batateiras, e algumas delas vem ampliando atividades nos últimos anos. Os proprietários são pessoas conhecidas publicamente. Como exemplo, cabe citar o caso de Daniel Dantas, empresário envolvido em casos de corrupção no governo federal em 2008 e membro de uma das mais tradicionais famílias de latifundiários da Bahia, que na região é dono de uma enorme fazenda na ilha de Tinharé⁷⁹. Também pressiona o território de Batateiras a propriedade de Fábio Perini, empresário italiano com negócios em várias partes do mundo, incluindo a construtora Perville Engenharia e Empreendimentos e a empresa Perini Navi, que fabrica grandes embarcações. Na região, a Perville é proprietária da Fazenda do Pontal (Figura 26).

Dentre todas essas fazendas que, de uma maneira ou de outra, impactam a comunidade de Batateiras – principalmente pela instalação de cercas que restringem o acesso ao mar e às áreas de extrativismo – e, juntamente, com as pressões de Palma Che na área onde hoje se encontram as moradias, outro caso aparece como gerador de conflitos em Batateiras. Trata-se da fazenda

⁷⁹ “O banqueiro baiano Daniel Dantas está em vias de iniciar um megaprojeto turístico na Ponta do Curral, em Valença, paradisíaco local à beira-mar, no continente, ao Morro de São Paulo. De acordo com o colunista do jornal A Tarde, Levi Vasconcelos, o projeto, na primeira etapa, prevê a construção de resorts, 44 mansões e uma marina, que ficará no bojo da Baía de Tinharé. Daniel Dantas é dono de vastas extensões praieiras no trecho que vai da Ponta dos Garcez, em Jaguaripe, até Garapuá, em Cairu”. Fonte: <http://blogdovalente.com.br/sem-categoria/2012/07/daniel-dantas-investe-em-valenca/>

do senhor Roberto Meirelles de Almeida, que recentemente planejou um grande projeto de aquicultura e carcinicultura nas áreas do território de Batateiras. No início de 2015, uma área ampla que até pouco tempo atrás era coberta pela restinga natural e utilizada pela comunidade para práticas de extrativismo, foi cercada e, em seguida, desmatada severamente, com uso de tratores e retroescavadeiras.

O cercamento desta área impediu o acesso dos moradores ao local onde ancoram suas embarcações. Após a destruição do píer principal, que foi demolido em uma das incursões realizadas por Palma Che, os moradores passaram a utilizar uma nova saída para o mangue. O acesso ao mar tem sido, no entanto, dificultado em função da cerca e do portão que foram recentemente instalados na localidade pelo empreendimento de responsabilidade de Roberto Meirelles de Almeida. Em maio de 2015, as atividades de terraplanagem na área em questão estavam quase finalizadas, com o propósito de construção de oito grandes tanques para a criação de tilápias e camarões.

Figura 30 - Impactos ambientais dos empreendimentos em Batateiras



Fonte: Trabalho de Campo, maio de 2015

O empreendimento em questão impediu acesso dos pescadores ao mangue, além de ter desmatado uma extensa área natural, coberta anteriormente por restinga natural

Cabe ressaltar que, segundo o Artigo 2º da Resolução Nº 312 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) de outubro de 2002, é vedada a atividade de carcinicultura em área de manguezal, como é pretendido no caso de Batateiras. Se instalado, tal empreendimento deverá utilizar um enorme volume de água retirada do rio, além de despejar constantemente os subprodutos dos tanques de volta nos manguezais, acarretando em prejuízos para a pesca

artesanal e para a mariscagem dos moradores de Batateiras.

Ainda em junho de 2015, diante da forte pressão que a comunidade e seus parceiros (AATR e MPP) realizaram no Conselho Municipal de Meio Ambiente, no Conselho da APA Tinharé-Boipeba e, principalmente, junto à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), esta última entrou com um processo e formalizou o embargo do referido empreendimento. Esse fato configura-se como uma vitória da comunidade frente a uma das tantas ameaças que impactam o território de Batateiras.

Outra dimensão atual do conflito tem relação com a crescente precarização dos serviços públicos e com a falta de investimento e de acesso a políticas públicas básicas (saúde, educação, saneamento, etc.) na comunidade, o que parece também corroborar com o processo de discriminação e negação dos direitos dos moradores. Batateiras está há anos abandonada pela prefeitura de Cairu, que parece não ter interesse em oferecer alternativas para a manutenção da comunidade em seu território, uma vez que são os próprios políticos locais que estão por trás dos investimentos que pretendem retirar a comunidade de seu território.

O depoimento de uma liderança de Batateiras, proferido durante o seminário que participei em Valença, descreve em detalhes essa situação:

*Na minha comunidade é assim: lá tem pescadores, agricultores e (...) onde essas pessoas vão trabalhar? Na mata e no rio. Ai eles chegam e fazem o que? O que que eles usam para querer envolver as comunidades? Eles falam: vocês são comunidades **pobres** e vocês precisam de **renda**. Eles chegam com os empreendimentos, dizendo que aquilo ali vai gerar **trabalho**. Mas eles vão colocar o empreendimento nas áreas que nós usávamos para trabalhar. Em Garapuá eles vão colocar o empreendimento nas áreas em que o pessoal pega o guaiamum. Ai eles dizem: Não, mas isso aqui vai gerar trabalho. Certo, durante três anos pode até gerar trabalho. E depois? Será que esse dinheiro que esse pessoal trabalhou por durante três anos eles vão conseguir viver pelo resto da vida? E seus filhos e seus netos, vão viver aonde?*

Morador e liderança da comunidade de Batateiras. Trabalho de Campo, maio de 2015

Esta estratégia discursiva, usual no contexto dos empreendimentos turísticos, reveste-se em promessas abstratas como “trabalho”, “renda” e “desenvolvimento”, bem como estigmatiza as comunidades tradicionais como “pobres”. Mas, como pode ser observado no trecho acima, as lideranças de Batateiras estão mobilizadas e atentas para lidar com esse processo complexo que

objetiva expropriar seu território, suas formas de trabalho e seus direitos. Como também alerta outra liderança, “hoje na nossa comunidade tem um novo empreendimento querendo entrar, mas nós não vamos aceitar. Nós vamos resistir, assim como nós resistimos da primeira vez. Não vamos deixar acontecer, a gente vai usar a força, se preciso física para não deixar acontecer”.

Esse esforço de resistência, que conta com o suporte do Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP) e da Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR), vem promovendo diversas ações no sentido de pressionar a SPU e, principalmente, o INCRA, a dar seguimento no processo de titulação do território quilombola de Batateiras que, uma vez aprovada, deverá contribuir de forma determinante para a garantia do território e dos demais direitos da comunidade, como políticas públicas de educação, saúde, transporte, entre outras.

Segundo reportagem do site Sistema Brasileiro de Notícias, em 08 de setembro de 2015, representantes da comunidade estiveram em reunião com INCRA e SPU. O representante do INCRA teria feito a seguinte declaração: “assumimos o caso da comunidade de Batateiras como prioridade. Defendemos a causa desta comunidade. Faremos o esforço necessário, com a série de etapas que envolvem este processo de regularização fundiária”, enfatizando que o RTID se encontra em estágio final, já aguardando publicação. Cabe destacar que, no caso de Batateiras, foi central o empenho realizado pela comunidade e pelos movimentos parceiros em dar visibilidade pública para o conflito e, ao mesmo tempo, pressionar o INCRA, SPU e demais órgãos públicos envolvidos, para a garantia dos direitos da comunidade. Levando em conta (i) a morosidade em que operam essas instituições públicas envolvidas com questões fundiárias, (ii) a truculência e a violência em que operam as elites políticas locais, e (iii) a rapidez com que avançou o turismo nos últimos anos na região, é importante destacar que o caso de Batateira não é um caso isolado e situações muito similares acontecem em outras comunidades no Baixo Sul. Os movimentos sociais, em especial o MPP e o CPP, embora tenham intensificado sua atuação na região, infelizmente não dispõem de quadros suficientes para acompanhar todos os casos de conflito. Atualmente, como pude observar em Batateiras e também em Graciosa, são os próprios moradores dessas comunidades que estão buscando promover articulações regionais, no sentido de construir politicamente a categoria quilombola/pescador artesanal e agir em defesa dos territórios ameaçados.

BOX III - Pescadores, quilombolas e os movimentos sociais no Baixo Sul.

Tanto no caso de Batateiras, quanto no de Graciosa, os movimentos sociais assumiram um papel extremamente importante não só na articulação da resistência aos empreendimentos, mas também na construção das identidades coletivas de quilombolas e de pescadores artesanais. As comunidades beiradeiras (que ficam na região estuarina, a beira dos manguezais e rios da região) são formadas, a um só tempo, por pescadores e quilombolas. Se, por um lado, a identidade de pescador artesanal (e também de marisqueiras) é mais tradicional e antiga, particularmente por ter relação com a principal prática de trabalho e manutenção socioeconômica dessas comunidades, de outro lado, é através da identidade quilombola que essas comunidades vem conseguindo acessar um conjunto mais amplo de direitos, especialmente o direito ao território.

O Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP) e o Conselho Pastoral da Pesca (CPP) realizam um importante trabalho junto a comunidades quilombolas e de pescadores artesanais por todo litoral da Bahia. Especialmente nas regiões do Recôncavo, no Litoral Norte e no Baixo Sul, os movimentos vêm lidando com os sérios impactos que a expansão do turismo acarreta junto a essas comunidades. Nacionalmente, a principal estratégia é a divulgação da Campanha pela Regularização do Território das Comunidades Pesqueiras.



2.2.2. O conflito na comunidade de Graciosa (Taperoá – BA)

A comunidade de Graciosa está situada na divisa entre os municípios de Taperoá e Valença, às margens da BA 001, na encosta do Rio Graciosa. Assim como no caso de Batateiras, desde 2007, a comunidade vem enfrentando uma série de conflitos em função do avanço de empreendimentos em seu território, relacionados à expansão de equipamentos de infraestrutura voltados para o turismo e às atividades de aquicultura e maricultura intensiva. Composta, atualmente por 154 famílias, a comunidade ocupa tradicionalmente a área em questão e também têm na pesca, na maricultura e no extrativismo suas principais atividades socioeconômicas. Foi certificada em 2008 pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e, após a aproximação com o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP), vem se organizando de modo a resistir e enfrentar os empreendimentos que se instalam irregularmente em seu território.

Entre 2003 e 2007, foi construído no território da Graciosa um empreendimento de

responsabilidade da Aquicultura Grupo Graciosa LTDA, empresa pertencente a José Alberto Soares. Esse empreendimento teve como proposta a criação intensiva de tilápias e ostras no rio de Graciosa e causou diversos impactos para a comunidade como, por exemplo, a restrição de acesso ao rio pelos moradores, o desmatamento de área de extrativismo, o desequilíbrio ecossistêmico e o desaparecimento de parte da fauna local, além do aterramento de fontes de água, dentre vários outros problemas.

Em 2008, o projeto foi embargado pelo IBAMA, mas, mesmo assim, o empresário manteve a restrição de uso da área pela comunidade. Após alguns anos e em um cenário de forte especulação imobiliária relacionada à expansão do turismo no local, José Alberto vendeu parte da estrutura do antigo empreendimento para a empresa Tinharé Comércio de Combustíveis LTDA, cujo responsável é Tarcísio Meirelles, irmão do deputado estadual Hildécio Meirelles (PMDB – BA), ligado a projetos de expansão do turismo na região do Baixo Sul.

Por sua vez, a empresa Tinharé tem como proposta a criação de um estacionamento, de um posto de gasolina e de um restaurante, com o objetivo de equipar a área do cais da Graciosa de modo a intensificar o fluxo turístico no local. Como vimos na Figura 25, o empreendimento turístico em Graciosa tem função logística, com objetivo de facilitar o acesso às ilhas de Tinharé e Boipeba, principais pontos turísticos da região do Baixo Sul.

O Relatório de Visita Técnica elaborado pelo INCRA (2014) no território de Graciosa aponta que a área da comunidade abarca cerca de 1000 hectares. O conflito em questão concentra-se especificamente em uma área costeira de 10 hectares, próxima ao cais tradicionalmente utilizado pela comunidade. Segundo informações deste mesmo Relatório, no território em questão aproximadamente, 700 hectares estão sob a posse de proprietários não quilombolas.

Como foi dito anteriormente, a comunidade de Graciosa, especialmente através das articulações com CPP e MPP, vem promovendo diversas estratégias de resistência. Em 08 de abril de 2015, os moradores retomaram a área em que a empresa Tinharé pretendia construir seu empreendimento e permanecem ocupando a área como uma forma de pressionar o INCRA a dar andamento à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (iniciado apenas em agosto de 2015).

2.2.2.1. A comunidade, os empreendimentos e o conflito.

O estudo preliminar elaborado pelo INCRA (2014) indica que os primeiros moradores da

localidade onde hoje está instalada a comunidade de Graciosa chegaram à região por volta de 1840, ainda na condição de escravos, quando foi instalada próxima à área em questão a Fazenda Olaria, que possuía um grande engenho para moagem da cana-de-açúcar. Com o passar do tempo, a falência da fazenda e a abolição da escravidão, os negros que por algum tempo ficaram residindo como posseiros na dita propriedade, foram expulsos do local e passaram a ocupar as áreas mais próximas aos manguezais, relegadas pelos grandes proprietários, mas que tiveram um papel importante na formação da comunidade de Graciosa.

A possibilidade de acesso ao rio e ao mangue garantia alimentação segura à comunidade em formação, possibilitando a fixação, o uso e o manejo do ecossistema costeiro como uma importante estratégia de reprodução sociocultural. Desde então, os descendentes desse primeiro fluxo de ocupação residem nesta área, às margens do Rio Graciosa (ou Rio do Engenho) e tem na pesca, na mariscagem e no extrativismo seus principais meios de sustento.

Embora a comunidade sempre tenha convivido com algum tipo de pressão ou conflito com fazendeiros na localidade, tomarei aqui como ponto de partida um episódio relatado por uma antiga moradora de Graciosa, hoje com 75 anos e que sempre viveu na área da comunidade. Ela me contou que o atual conflito envolvendo os senhores José Alberto Soares e Tarcísio Meirelles (e suas respectivas empresas) tem origem muito anterior, em meados da década de 1960, quando um famoso fazendeiro da região, chamado Milton Guimarães, entrou em cena.

Relata ela que seu pai, que também morou toda a vida em Graciosa, pegou um empréstimo com Milton, em esquema de agiotagem, mas não conseguiu quitar a dívida. Como forma de pagamento, o senhor Milton tomou parte das terras da comunidade de Graciosa e foi a partir daí que cerca de 10 hectares que margeiam o rio passaram de um estatuto de uso comum, da posse coletiva dos moradores, para a posse privada de uma pessoa externa à comunidade. Há que se ressaltar, como confidenciou a senhora entrevistada, que Milton Guimarães possuía grande influência nos cartórios de registro de imóveis no município de Taperoá e na região, que eram controlados por seus parentes e/ou por pessoas de sua confiança. Isso, certamente, pode ter facilitado a produção de documentos que legitimassem, à época, o negócio realizado e a “propriedade” das terras em nome de Milton.

Os depoimentos de outros moradores também sugerem que mesmo após esse processo, Milton Guimarães não chegou a investir significativamente sobre as terras, que continuaram a ser utilizadas pela comunidade para as práticas de extrativismo, da agricultura de base familiar e comunitária, para o acesso ao rio e também como moradia e lazer da comunidade. Ocorre que

esse cenário sofre acentuada mudança em meados da década de 1990 quando a especulação imobiliária passa a afetar a localidade.

No ano de 1992, segundo informações obtidas no Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas de Taperoá, o senhor Milton Guimarães realizou um procedimento escuso para a legalização da referida área, envolvendo o governo do estado da Bahia, que à época se encontrava sob a gestão de Antônio Carlos Magalhães. Por se tratar de uma área de mangue e costeira, a área configurava-se um terreno sob responsabilidade da União e não poderia ser vendido, cedido ou alienado a qualquer particular pelo governo do estado da Bahia. No entanto o documento de compra e venda do referido imóvel foi registrado e formalizado no Cartório de Taperoá, no ano de 1996.

Logo em seguida, em 1997, Milton vende a área em questão para José Alberto Soares e é a partir deste momento que os conflitos começam a se intensificar. Diferentemente do que fez Milton, que apenas se beneficiou da especulação imobiliária ao longo dos anos, sem realizar nenhum tipo de investimento no território do qual se apropriou, a presença de José Alberto gerou grandes transtornos para com a comunidade.

Nos anos seguintes, José Alberto cercou todo o terreno referente aos 10 hectares, restringindo o trânsito dos moradores. É importante mencionar que na área em questão havia três residências, onde moravam famílias que foram “convencidas” a se retirar. Na maior parte do terreno, ocorreu um processo massivo de desmatamento, suprimindo vegetação nativa, como, por exemplo, o dendê, e também extensas áreas de cultivo que a comunidade mantinha para seu usufruto, com espécies como o cacau, o cupuaçu, a jaca, o milho, bananas, café, dentre outras. No local havia também um “rodão”, equipamento tradicional que era utilizado pela comunidade para produzir o azeite de dendê.

Para além do grave impacto ambiental provocado pela ocupação da área, a instalação dos projetos para criação de ostras e tilápias no rio Graciosa lançou mão também de um expediente perverso para ludibriar e persuadir a comunidade local. Segundo os relatos dos moradores, no início o discurso de José Alberto era de que a comunidade iria se beneficiar do empreendimento e que o mesmo geraria renda e trabalho para os moradores.

Figura 31 - A comunidade de Graciosa



Fonte: Trabalho de Campo, maio 2015

Na foto da esquerda, moradores de Graciosa caminham pela área desmatada pelo empreendimento de José Alberto Soares. Na foto da esquerda, uma vista aérea deste mesmo local ao centro, e com destaque para o intenso fluxo de lanchas. A área em litígio corresponde à primeira rua, de cima para baixo, que dá acesso ao rio.

No ano de 2005, o empresário arregimenta um grupo de pescadores que iriam participar do empreendimento, ao passo que segue com a construção da infraestrutura necessária para o empreendimento, incluindo galpões, equipamentos de processamento de pescado e os tanques dentro do rio. O objetivo inicial era a criação de siris, ostras, robalos, tilápias e camarão, mas o projeto não obteve sucesso. O depoimento abaixo é de uma liderança da comunidade de Graciosa e mostra como ocorreu esse processo de persuasão da comunidade.

Nós temos alguns problemas com certos empresários, desde 2005, salvo engano. Eles chegaram na comunidade com falas bonitas, oferecendo emprego, [...] com projetos de grandes empreendimentos. A comunidade, por na maioria das vezes faltar conhecimento, de primeiro momento acatou a eles. E o que que eles fizeram? Usou o nome de pessoas da comunidade, criaram uma cooperativa, e daí começou a destruição. Meteram cercas e portões em estradas centenárias, fizeram escavações em várias áreas da comunidade, degradando o meio ambiente, com projetos de viveiros para camarão, criatórios de tilápia e outras espécies.⁸⁰

A promessa do “cooperativismo” que permeou o discurso do empreendimento traduziu-se em

⁸⁰ Os trechos ora apresentados foram gravados durante o Seminário “Impactos Socioambientais no Baixo Sul e o Sistema de Justiça”, promovido pelo Departamento de Educação da UNEB – Campus XV e pela Associação de Juízes para a Democracia – AJD e realizado no dia 03 de maio de 2015, no município de Valença.

exploração da mão-de-obra, sem o retorno esperado para os trabalhadores. Muitos alegaram que o trabalho não valia o que recebiam e logo foram abandonando a iniciativa. Mas nesse momento toda a infraestrutura para a atividade já estava estabelecida, embora resultados negativos fossem se acumulando e o projeto apresentasse indícios de que não prosperaria.

Para além da insatisfação com relação às condições de trabalho, em 2007 o cenário ficou mais alarmante quando a comunidade passou a verificar os efeitos do empreendimento sobre o ecossistema local. A criação de tilápias e os produtos que eram utilizados nos galpões e nos tanques para a criação de siri, tiveram grave impacto sobre a fauna local. Moradores contam que por um período de quase um ano, muitas espécies de peixes, mariscos e caranguejos sumiram das proximidades. O que se via, segundo eles, eram apenas os urubus que passaram a ocupar a beira do mangue, alimentando-se de restos e de subprodutos que o empreendimento de aquicultura intensiva gerava.

Frente ao fracasso das primeiras atividades produtivas desenvolvidas pelo empreendimento, a empresa Aquicultura Grupo Graciosa traçou nova estratégia. Dessa vez o objetivo era a criação de peixe e camarão em tanques, não mais aqueles no leito do rio, mas outros novos que passaram a ser escavados em terra, na área que havia sido desmatada anteriormente. Contam os moradores que retroescavadeiras chegaram na comunidade e começaram a escavar os tanques, o que assustou ainda mais a comunidade frente aos problemas e à tensão que vinha sendo criada na localidade.

Figura 32 - Galpões usados no empreendimento construído em Graciosa



Fonte: Trabalho de Campo, maio 2015

Antiga estrutura construída para criação de siri em regime intensivo e em confinamento. Relataram os moradores que os subprodutos desses tanques afetaram gravemente o ecossistema local, comprometendo a pesca e a mariscagem artesanal.

Ocorre que, em 2008, após denúncias feitas pela comunidade, o IBAMA embargou as obras ainda antes do término da construção dos tanques terrestres. O avanço da atividade de aquicultura para dentro do terreno da comunidade não possuía nenhuma das licenças ambientais necessárias. Como já vimos no caso de Batateiras, segundo a legislação ambiental é expressamente proibida a atividade de carcinicultura em área de manguezal.

Em meio a todo esse cenário marcados pelos sérios impactos socioambientais desse empreendimento, a comunidade de Graciosa, assim como aconteceu em Batateiras, participou do projeto MarSol – UFBA e, a partir daí estabeleceu relações com o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP), com a Comissão Pastoral da Pesca (CPP) e com a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR). Ainda no ano de 2007, a comunidade de Graciosa entra com o processo junto à Fundação Cultural Palmares para o seu reconhecimento como comunidade tradicional quilombola. Contam os moradores que, inicialmente, não se sabia ao certo quais eram os benefícios desse reconhecimento e, embora a comunidade não tivesse o costume de se declarar como “quilombola”, sempre existiu uma memória coletiva que afirmava a descendência das famílias de Graciosa dos ex-escravos, que residiam na Fazenda Olaria. O processo de reconhecimento foi conduzido pela então recém-criada Associação de Remanescentes Quilombolas da Graciosa.

Os primeiros anos, como também contaram os moradores, serviram de aprendizado sobre o que significava, no contexto atual, a identidade quilombola. A comunidade passou, aos poucos, a compreender os direitos que possuíam enquanto quilombolas e os moradores começaram a se organizar para garantir os benefícios, particularmente no que diz respeito à defesa e garantia de seu território. Inicialmente, a Associação da Graciosa articulou-se ao Conselho Inter Territorial de Comunidades Quilombolas do Baixo Sul e Litoral Sul (conhecido localmente como Conselho Quilombola), uma representação que dialoga diretamente com a CONAQ no estado da Bahia e que busca garantir os direitos quilombolas na região.

Ocorre que, segundo as lideranças da comunidade, as articulações com o Conselho Quilombola eram muito centralizadas e lentas, seguindo a morosidade que o INCRA impõe às comunidades nos processos relacionados à titulação dos territórios. Frente aos conflitos desencadeados pelo empreendimento e à necessidade de garantir e proteger o seu território, as lideranças da comunidade não poderiam caminhar segundo as regras e a lentidão institucionalizada. A urgência e o conflito ali posto fizeram com que, a partir de 2010, se intensificassem as

articulações com o Movimento de Pescadores e Pescadoras (MPP), que nessa mesma época já vinha atuando também em outras comunidades, cujos casos são muito semelhantes ao de Graciosa, como, por exemplo, as comunidades de Batateiras e de Cova de Onça, ambas no município de Cairu.

Ao mesmo tempo, novos problemas iam surgindo no âmbito da relação entre a comunidade e os empreendimentos que almejavam se instalar no território de Graciosa. No ano de 2010, após algum tempo sem grandes movimentações na área em função do embargo das obras, José Alberto Soares construiu um portão e ampliou as cercas no terreno, restringindo quase que completamente o trânsito da comunidade no manguezal e prejudicando o acesso dos pescadores ao rio e ao seu trabalho diário.

Diante dessas novas investidas, que cerceavam o trânsito dos moradores, bloqueando caminhos centenários que a comunidade utilizava para o trabalho, e com o receio de que fossem realizadas novas obras que pudessem impactar ainda mais o rio e a comunidade, os moradores passaram a tomar atitudes mais drásticas no intuito de reivindicar seus direitos e de denunciar as irregularidades vigentes em seu território. A primeira iniciativa foi a derrubada do portão que havia sido instalado. Após pedidos feitos e não atendidos pelos responsáveis do empreendimento para que o portão fosse retirado, a comunidade retirou o portão por conta própria, restabelecendo os caminhos de passagem e o acesso ao rio.

Contam as lideranças que, daí em diante, o clima de tensão aumentou progressivamente. No ano de 2013 a comunidade, com apoio das organizações parceiras, já mais politizada e ciente de seus direitos, organizou uma comitiva e foi até Salvador para apresentar testemunho sobre o conflito diretamente no INCRA e na SPU. É nesse momento que Graciosa rompe definitivamente a relação com o Conselho Quilombola e passa a atuar pressionando diretamente os órgãos públicos através de estratégias mais incisivas e de visibilização dos conflitos.

No ano seguinte, em 2014, o grupo de lideranças da comunidade retorna a Salvador para cobrar novamente o INCRA no que diz respeito ao início da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação do Território Quilombola. Vale ressaltar que, embora a certificação emitida pela Fundação Cultural Palmares ofereça o reconhecimento público oficial da comunidade, oportunizando à mesma o acesso a políticas públicas, cuja implementação depende da cooperação entre os governos federal e municipal, é o RTID que garante, de fato, o direito à terra, com a titulação do território quilombola. Não é por acaso a existência de tanta pressão e resistência política para que os estudos do RTID sejam de fato iniciados. Por essa

razão, e com o incentivo e assessoria da AATR e do MPP, a comunidade passou a pressionar os órgãos responsáveis (INCRA e SPU) para acelerar (dentro das vias legais) os trâmites burocráticos para a demarcação do território de Graciosa, que se encontrava amplamente ameaçado.

Como já foi mencionado, o caso de Graciosa, por se tratar de uma área costeira, como é comum no Baixo Sul, é também de competência da SPU. Essas áreas, altamente visadas na região por conta do avanço das atividades turísticas, são palco de pressões e especulações imobiliárias muito intensas, o que exige celeridade na ação por parte deste órgão. Em Graciosa, a principal área de interesse turístico é justamente toda a margem do rio. O relatório da SPU (2015) indica a presença de cinco casas (parcialmente ou já construídas) em área irregular, além de um pequeno estacionamento e de lotes cercados.

As pressões realizadas pela comunidade junto a esses órgãos começaram a surtir efeito logo de imediato. Em outubro de 2014, o INCRA deu entrada no processo para iniciar os trabalhos de elaboração do RTID e, em abril de 2015, a SPU produziu um relatório tendo como objeto a caracterização e regularização da área costeira do território de Graciosa.

2.2.2.2. Da aquicultura para o turismo: intensificação do conflito

Contudo, diante da mobilização e organização da comunidade e, particularmente, frente aos avanços na questão do RTID, José Alberto passou a articular novas e rápidas intervenções na localidade. Em 2014, após o fracasso do projeto de aquicultura e com o embargo das obras, o empresário passou a lotear a área em questão, segmentando o antigo empreendimento em áreas menores e repassando para novos empresários, na sua maioria investidores interessados na expansão do turismo na região. É nesse momento que o senhor Tarcísio Meirelles entra no caso, ao adquirir a área onde estão instalados os antigos galpões do empreendimento.

A intenção da Tinharé Comércio de Combustíveis, empresa de Tarcísio, é construir no local um grande estacionamento e um posto de gasolina, além de aparelhar a área com equipamentos de infraestrutura relacionados ao turismo. Segundo depoimento do próprio empresário (registrado durante o trabalho de campo), esses investimentos seriam realizados através do financiamento do Banco do Nordeste: “O Banco do Nordeste já faz parte do projeto. O Banco do Nordeste aceitou a área como garantia, sinal que toda a documentação está extremamente legalizada. O Banco do Nordeste até já depositou uma parte do recurso do projeto”.

A argumentação do suposto proprietário busca, primeiramente, legitimar o empreendimento em

função de um aval concedido pelo Banco do Nordeste, como se uma vez garantida tal autorização, fossem anulados todos os problemas a ele relacionados, incluindo as irregularidades relativas à documentação legal da área. Cabe lembrar que o Banco do Nordeste é o operador financeiro do PRODETUR, responsável por financiar investimentos em turismo realizados por estados e municípios da região Nordeste. Para além de operar essa política pública, o BNB mantém uma ampla e diversificada carteira de crédito para entes privados que tem como objetivo investir em equipamentos turísticos. Foi com base nesta linha de investimento⁸¹ que Tarcísio planejou o empreendimento em Graciosa.

Vemos que, se de um lado, o sistema financeiro⁸² organiza e opera uma política pública como o PRODETUR, de outro lado, estimula a iniciativa privada na expansão dos equipamentos turísticos, e, no caso de Graciosa, é possível perceber essa forte confluência para a promoção do turismo. Como mostra Tabela 12, os recursos do PRODETUR II no estado da Bahia foram majoritariamente alocados na ampliação da estrada BA 001, que intensificou enormemente o fluxo turístico na região.

Tabela 12 - Obras do PRODETUR na Bahia.

Obras realizadas no PRODETUR-NE II, até 2014			
Nome da Obra	Investimentos	Obra	Situação
Rodovia Itacaré-Camamu	R\$ 48 milhões	48 km de rodovias	Concluído
Cais de Camamu	R\$ 2 milhões	Ampliação e melhoria do cais	Em andamento
Sinalização turística do Litoral Sul	R\$ 2,6 milhões	Colocação de 2.400 placas de sinalização	Em andamento
Urbanização de Morro de São Paulo	R\$ 3,3 milhões	Urbanização da cidade	Não iniciado
Sistemas de esgotamento sanitário de Imabassai	R\$ 9 milhões	Urbanização e esgotamento sanitário	Concluído
Requalificação urbana de Itaparica	R\$ 700 mil	Urbanização de centro histórico	Aguardando autorização

Fonte: Secretaria do Turismo da Bahia – SETUR, 2014

As informações acima reforçam a ideia que sustento aqui, de que o Baixo Sul seria a nova fronteira turística no estado da Bahia. Os principais investimentos feitos no âmbito do PRODETUR II, cujo horizonte de implantação compreende a segunda metade da década de

⁸¹ O site do Banco do Nordeste apresenta em detalhes a descrição desta linha de financiamento para o turismo: <http://www.bnb.gov.br/turismo>

⁸² Como vimos, os recursos do BNB para os investimentos em turismo são provenientes do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID).

2000 e início da atual, mostram que o objetivo é deste Programa prover a região de investimentos estruturais, logísticos e urbanísticos de modo a melhorar a receptividade aos turistas, gerando fatores de atratividade para o investimento privado. Após o estabelecimento infraestrutural, logístico e imagético necessário, são então os empresários do setor que passam a investir na dinamização da atividade turística. É nesse contexto específico em que se insere o caso da comunidade de Graciosa.

Tarcísio é um empresário conhecido na região do Baixo Sul, irmão de Hildécio Meirelles, deputado estadual (PMDB-BA). Hildécio que já foi prefeito do município de Cairu por três gestões (1993-1996, 2005-2008 e 2009-2012), tem declaradamente o turismo como uma de suas principais plataformas políticas para a região, e vem através de sua atuação política viabilizando ações e iniciativas para o avanço deste segmento no Baixo Sul. No início de 2015, Hildécio assumiu também a presidência da Comissão de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo da Assembleia Legislativa da Bahia. Na ocasião da inspeção judicial realizada no território de Graciosa, em agosto de 2015, a qual pude acompanhar, Tarcísio disse: “a minha família é oriunda aqui da região, do município de Cairu. Todo mundo aqui conhece, sempre fomos bem relacionados com todo mundo. Quando houve essa invasão para mim foi uma surpresa para mim, extremamente desagradável”.

Os investimentos em Graciosa são estratégicos para o crescimento da atividade turística na região, uma vez que possibilitariam um novo ponto de embarque e desembarque para turistas que tem como destino as ilhas de Tinharé e Boipeba. Atualmente, o transporte para as essas ilhas está concentrado principalmente no cais do município de Valença, situado no centro da cidade e que fica superlotado em épocas de alta temporada. As construções de um novo ponto de embarque no cais de Graciosa, assim como um novo ponto de desembarque no cais de Batateiras, configuram-se como obras que teriam um potencial elevado de dinamização do turismo na região.

Figura 33 - Praia de Garapuá, na Ilha de Tinharé, município de Cairu.



A foto acima é da Praia de Garapuá, que fica localizada em uma área que ainda não foi intensamente explorada pelo turismo e dispõe até o momento de poucos e simples equipamentos de serviços e de hospedagem. A viabilização do empreendimento logístico Graciosa-Batateira aumentará significativamente a pressão sobre esta comunidade.

Cabe ressaltar que toda área que beira à praia já foi cercada e privatizada, sendo que atualmente a comunidade local já está concentrada distante do acesso ao mar. Observando o lado esquerdo da foto, é possível identificar as áreas em que estão sendo construídos os primeiros empreendimentos de hospedagem (na sua maioria, condomínios de segunda residência) nas faixas desmatadas perpendiculares à praia.

A questão central é que no planejamento e no processo avanço da atividade turística no Baixo Sul não há nenhuma preocupação com as comunidades tradicionais de pescadores. Isso é revelado, também, quando vemos que no âmbito deste planejamento, Graciosa cumpre um caráter estratégico, embora seus moradores sejam ignorados. Como afirmou Tarcísio:

*Eu comprei essa área e paguei caro por ser uma área estratégica. Levei um ano fazendo projeto, gastando com projeto. Pela localização que eu julgava ser estratégica. Porque eu percebo, olhe ali, quanto carro tem no meio da rua que não está estacionado. Então eu **via um anseio das pessoas** de ter uma estrutura de **desenvolvimento turístico** para gerar emprego para fulano, para beltrano. É o **empreendedorismo**, que eu acho que se a gente não fortalecer neste país a gente não vai pra frente.*

Empresário Tarcísio Meirelles. Trabalho de Campo, agosto de 2015

Na fala do empresário é possível perceber pelo menos duas dimensões que se aproximam do discurso oficial sobre o turismo que foi examinado na Parte I deste capítulo. Primeiro, Tarcísio tenta legitimar e justificar a necessidade do empreendimento com base em uma suposta demanda da população (“anseio das pessoas”) e na ideia de que a iniciativa irá gerar emprego

e renda para a comunidade (quantos empregos um estacionamento ou um posto de gasolina é capaz de gerar?). E, em segundo lugar, aciona a categoria “empreendedorismo” que associada à categoria “desenvolvimento”, vem se configurando como um artifício semântico bastante usual no período recente, que consagra às obras e aos projetos de intervenção um estatuto dinâmico, indutor de crescimento e que teria, supostamente, o diferencial de se fazer por si só – em que pese o fato de que, como vimos, trata-se de uma obra que depende estritamente de financiamento público⁸³.

Como dito, antes mesmo desses novos fatos relacionados à expansão do turismo, a comunidade de Graciosa já se encontrava politicamente organizada e acompanhava atentamente as movimentações dos empresários. Ciente dessas novas articulações que planejavam intervenções em seu território, a comunidade organizou, em abril de 2015, uma iniciativa que marcaria de maneira determinante o caso. O depoimento a seguir, concedido por uma liderança da comunidade, ilustra a importância deste episódio:

E a gente diz: chegou a hora do povo acordar. E nós estamos acordando. De primeiro momento a comunidade começou a derrubar as cercas e os portões que cercavam as estradas onde davam acesso às áreas de pesca e aí isso já começou um conflito. No dia 08 de abril de 2015, que é uma data que com certeza vai ficar marcada na mente de todos de Graciosa, nós resolvemos retomar uma área que por direito é nossa. Daí, começam novamente as ameaças. Os que se dizem donos das áreas chegam e começam a passar em frente ao local onde nós estamos. Pessoas com armas e dizendo coisas, vou usar a frase que eles usaram: “você vão ver. o de vocês está chegando” e que eles já sabem quem são as pessoas que estão na frente. E eu digo: eu me chamo Del, sou quilombola, sou de Graciosa e vou defender meu povo seja lá como for!

Liderança Quilombola de Graciosa. Trabalho de Campo, agosto de 2015

Deste momento em diante os moradores de Graciosa passaram a ocupar e a desenvolver diversas atividades no âmbito dos galpões instalados, firmando posição diante da ameaça eminente. Atualmente, o grupo utiliza a área diariamente para o trabalho coletivo de mariscagem, para a produção de canteiros de hortaliças, para atividades e reuniões de organização comunitária e também para festividades, como ocorreu no mês de junho, na festa

⁸³ O debate sobre empreendedorismo será também revisitado mais profundamente no Capítulo III, no âmbito das iniciativas da Fundação Odebrecht no Baixo Sul, que também utilizam essa categoria como um componente estruturante de suas ações.

de São João.

Ainda com relação ao depoimento citado acima, é importante ressaltar que por diversas vezes os empresários (ou as pessoas que para eles trabalham) utilizaram de ameaças como meio de intimidar a comunidade, inclusive portando armas, como foi mencionado. Verifica-se, também a disseminação de notícias e ameaças na localidade, que chegam à comunidade por terceiros e que mantém um clima de tensão permanente na comunidade, além de tentar deslegitimar o movimento de resistência perante alguns moradores. Todo o acompanhamento e encaminhamento jurídico desses eventos vem sendo realizado pela assessoria que a AATR realiza junto à comunidade, em parceria com o MPP.

Figura 34 - Reuniões de organização política na comunidade de Graciosa



Fonte: Trabalho de Campo, agosto de 2015 e março de 2016

Atividades de trabalho, lazer, festividades e reuniões de planejamento, vem sendo realizadas na área retomada pela comunidade. Nos galpões instalados no local, a comunidade organiza também uma turma improvisada de EJA (Ensino Jovens e Adultos). Os planos futuros envolvem também a utilização dessas estruturas para beneficiamento da produção da pesca e da mariscagem artesanal.

Diante desta intensa movimentação da comunidade, Tarcísio Meirelles reagiu e entrou na justiça com um pedido de reintegração de posse da área em questão. O conflito foi judicializado e tramitou na Justiça Federal, na Subseção Judiciária de Ilhéus-BA. A primeira audiência foi realizada no dia 15 de julho de 2015, onde as partes se manifestaram. Cabe ressaltar que, em plena audiência, o senhor José Alberto Soares, acompanhado de seu filho José Alberto Ornellas Soares, proferiram declarações em tom de ameaça aos representantes da comunidade e à advogada da AATR, demonstrando elevado nível de truculência, gerando um ambiente de grande tensão.

Essa audiência de justificação prévia teve como encaminhamento a realização de uma inspeção na área em litígio. Tal atividade ocorreu no dia 24 de agosto de 2015, quando o juiz realizou uma visita na comunidade de Graciosa, acompanhado pelas partes envolvidas no processo. Nesta ocasião, em que eu também estive presente, foi registrada novamente uma cena de ameaça a um representante da comunidade e do MPP, proferida por José Alberto Ornellas Soares. As pessoas que acompanhavam a atividade⁸⁴ testemunharam tal fato, que foi também registrado em vídeo e já encaminhado como forma de denúncia à justiça.

A inspeção teve como propósito uma tentativa de acordo promovida pelo juiz que acompanha o caso, convocando as lideranças da comunidade e os empresários. A posição dos moradores foi bastante enfática ao reiterar a impossibilidade de acordo, como pretendia (tendenciosamente) o juiz. A primeira fala abaixo é do presidente da Associação Quilombola de Graciosa, que argumenta contra o empreendimento, justamente a partir da tradicionalidade de ocupação do território.

Tem que se levar em consideração um processo histórico de fragmentação do território. Essa fragmentação aconteceu abruptamente desde 1935. Há documentação cartorial que prova que toda essa área aqui à direita da rodovia sempre foi área devoluta da União e que os moradores sempre a utilizaram para fins de pesca e mariscagem e sustentação de seu território de sobrevivência. Talvez os proprietários não tenham sabido dessas questões, mas montar aqui um empreendimento dessa natureza, contribui para desagregar ainda mais esse território, sobretudo na perspectiva de colocar aqui um empreendimento do tipo estacionamento ou posto de gasolina, o que é pior ainda. [...] os moradores se articularam em prol disso e conseguiram garantir pelo menos o uso do espaço, que é um espaço de produção da vida e também um espaço de produção simbólica.

Membro da Associação Quilombola de Graciosa. Trabalho de Campo, agosto de 2015.

De modo complementar, a partir de outro ponto de vista, o depoimento a seguir de uma liderança ligada aos pescadores, também contesta o empreendimento, alegando todas as consequências negativas que o mesmo acarretará para a pesca e mariscagem.

Eu sou pescador, sou nativo. E hoje a gente vem sofrendo o maior descaso justamente nesse rio aí. Então, como é que eu vejo esse estacionamento. Eu conheço o estacionamento que existe aqui em

⁸⁴ Haviam cerca de 70 pessoas, na maioria moradores de Graciosa, de Batateiras, representantes do MPP, da Comissão Pastoral da Pesca -CPP e de outras organizações parceiras.

Torrinhas⁸⁵, que fica a 30 km da margem da BA para dentro, estrada ruim de chão e tal. E anda socado. Então, com um estacionamento desses aqui, na margem da BA, porto pra Morro, Boipeba e outros, com certeza vai socar. [...] já morreu pescador aqui em batida de lancha. Nós já perdemos irmãos nossos aqui. Com certeza, com esse estacionamento, esses mangues aí vão ser todos destruídos, porque já está acontecendo isso e a tendência, se aumentar, vai acabar com tudo. Então não basta a gente olhar só a questão do estacionamento. E outra coisa: pescador não precisa de trabalho, de emprego. O pescador já tem seu próprio emprego.

Morador de Graciosa e liderança local do MPP. Trabalho de Campo, agosto de 2015

O posicionamento deste morador, que é também uma importante liderança da resistência em Graciosa, rebate de maneira precisa o discurso que vincula a expansão do turismo à melhoria da qualidade de vida das comunidades locais. No caso em questão, para além de ser extremamente questionável a argumentação de que o empreendimento (posto de gasolina e estacionamento) geraria empregos para a população local, há ainda um elemento mais grave, que é a destruição do manguezal e a inviabilização da principal fonte de renda dos moradores de Graciosa. Ou seja, para além de não beneficiar a comunidade, o empreendimento implicaria em impactos negativos sobre a pesca e a mariscagem.

⁸⁵ Torrinas também é uma comunidade quilombola localizada no município de Cairu.

Figura 35 - Inspeção judicial e manifestação dos moradores de Graciosa



Acima uma imagem da inspeção judicial realizada em agosto de 2015, e ao lado, os moradores em marcha, seguindo em direção aos galpões, na área em conflito.



Fonte: Trabalho de Campo, agosto de 2015

Os advogados dos empresários apresentaram durante esta inspeção judicial uma proposta de conciliação, que consistia num acordo para que os moradores deixassem imediatamente os galpões, e, em contrapartida, os responsáveis pelo empreendimento se comprometeriam a não avançar com as obras e construções no local, até que fosse julgado e decidido o pedido de reintegração de posse. Esta proposta, amplamente rechaçada pela comunidade, feita pela representante dos empresários, é também marcada por um viés de desqualificação da comunidade e de sua identidade quilombola:

Nós sabemos que o certificado emitido pela Fundação Cultural Palmares é através de um ato de autodefinição. Há de lembrar que esse decreto está sendo objeto de uma ADIN 32 e 39, que já teve dois votos, no qual, um voto a favor e um voto contra. [...] A questão que a posse, que fala o artigo 68, das disposições constitucionais transitórias, tem que ser uma posse qualificada, continuada, específica, centenária. Rosa Weber, até fala de momentos coloniais e imperiais. [...] E tem mais, os dois ministros chamam atenção de que essa posse tem que ser de 1888 até 05 de outubro de 1988. Em 1988 quem estava de posse desta área foi o senhor Milton, o vendedor da área. Nem trabalhador rural existia aqui. [...] vocês têm que provar ao juízo que vocês vivem em comunidade na área, nesta área aqui objeto deste processo. Que vocês mantêm cultura, tradição e que seus antecedentes estão, pelo

menos, enterrados aqui. Porque toda comunidade remanescente de quilombola tem um cemitério.

Advogada de Tarcísio Meirelles. Trabalho de Campo, agosto de 2015

Toda a fala da advogada de Tarcísio é marcada por uma tentativa de desconstruir a identidade quilombola e a presença histórica das famílias na localidade em questão. Obviamente, são os laudos antropológicos (ainda a serem elaborados no âmbito do RTID) que poderão comprovar a ancestralidade da comunidade e suas raízes quilombolas. Mas, como procurei mostrar através das pesquisas realizadas nesta Tese, não é difícil verificar que os moradores de Graciosa ocupam há muitas décadas a área em questão e utilizam a parte costeira do território coletivamente.

Os advogados da AATR que defendem a comunidade do caso, indicaram ao juiz que o conflito pela área em questão não deve se sobrepor ao processo de demarcação do território da comunidade, pela via legal da produção do RTID, junto ao INCRA. O trecho seguir, proferido por um morador durante a inspeção judicial, retrata também essa questão:

Quando seu Tarcísio chegou e negociou com seu Alberto, ele já sabia que a comunidade era certificada, que era quilombola. Então, como é que seu Tarcísio está querendo posse de uma coisa que ele nunca teve? É isso que eu não estou conseguindo entender. Porque ele nunca teve posse dessa área. E ele tá pedindo posse de que? A posse sempre foi nossa, da comunidade. Como é que a comunidade vai viver limitada a fazer um beco, pra acessar o rio?

Morador de Graciosa. Trabalho de Campo, agosto de 2015

Em uma decisão arbitrária e amplamente questionável emitida em novembro de 2015, o juiz Lincoln Pinheiro Costa, da Subseção Judiciária de Ilhéus, encaminhou o processo que versa sobre o conflito na comunidade em favor dos empresários. Agindo de forma arbitrária e que desconsidera ao posicionamento da comunidade, a decisão judicial configurou uma ameaça concreta ao território de Graciosa. O argumento utilizado pelo juiz para tomar sua decisão é amplamente questionável. A liminar indica que “a radicalização do movimento quilombola, assim como do conflito indígena, é insuflada por ONGs e seus advogados”.

Em primeiro lugar, a decisão desconsiderou a organização interna da comunidade, atribuindo o posicionamento político assumido pelos moradores (contrários ao empreendimento) a supostas “ONGs e seus advogados”. A formação política e as articulações que promovem o MPP, a CPP e a AATR em Graciosa, como pude acompanhar durante o período que permaneci na região, em hipótese alguma promove qualquer tipo de “patrulhamento” junto aos moradores. A

autonomia e a escolha final são sempre da própria comunidade. Todos os representantes que estão hoje à frente do movimento de resistência são moradores de Graciosa e o posicionamento político assumido parte essencialmente da própria comunidade. Ou seja, ciente de todos os problemas que o empreendimento acarretará para a pesca e a mariscagem, é a comunidade que diz não ao projeto.

Em segundo lugar, o parecer do juiz denomina como “radicalização” um posicionamento absolutamente legítimo da comunidade, que rejeita integralmente os projetos e empreendimentos em questão. Caberia refletirmos aqui sobre a ideia de radicalidade. Ora, se todas as alternativas e o acordo proposto implicam na manutenção do empreendimento tal como foi planejado, o que é contrário ao interesse da própria comunidade, que postura assumir se não a negação do projeto? Porque motivo deveria a comunidade ser complacente ou aceitar um acordo com relação a algo que comprometerá a vida e o trabalho dos moradores? Quem, no caso, estaria sendo radical se é o senhor Tarcísio, os políticos e empresários envolvidos no caso que não abrem mão da construção do empreendimento no território de Graciosa?

Ao tomar tal decisão em favor dos empresários, o juiz negligenciou o fato de que a área em questão se configura como um território quilombola, reconhecido e certificado pela Fundação Cultural Palmares e com processo de titulação tramitando no INCRA. Contrariou, portanto, o processo administrativo que vem sendo conduzido por duas instituições do Estado e que se ampara legalmente no Artigo 68 da Constituição Federal de 1988. A implementação de um estacionamento, de um posto de gasolina e de demais obras de infraestrutura em um local onde os funcionários do INCRA e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) já estão em atividade, prejudicará, sem dúvida, o processo administrativo já em curso. Dessa forma, o efeito da decisão tomada resulta em prejuízo direto para a delimitação do território quilombola da comunidade de Graciosa.

Diante do cenário negativo, a comunidade, as lideranças, os movimentos e demais parceiros, organizaram uma série de atividades para tentar reverter a decisão judicial. A AATR cumpriu um papel determinante nesse processo, acionando o Ministério Público Federal para tentar barrar a reintegração de posse autorizada pelo juiz. Ao mesmo tempo, foram elaboradas estratégias de divulgação e visibilização pública do conflito, procurando angariar apoio e mobilizar outros parceiros que pudessem colaborar com a luta dos moradores de Graciosa⁸⁶.

⁸⁶ Cabe dizer que participei ativamente deste processo de divulgação, elaborando materiais escritos e audiovisuais para visibilização do conflito em Graciosa. O principal documento foi um vídeo que está disponível no Youtube:

O fato é que Graciosa passou por momentos difíceis ao final de 2015. Os moradores conviveram meses com a expectativa de terem novamente que sair desta importante área de seu território. Foi somente em março de 2015 que os advogados da AATR conseguiram pressionar o MPF efetivamente e o pedido de reintegração de posse foi retirado, o que trouxe, pelo menos momentaneamente, certo alívio aos moradores de Graciosa.

Os dois casos que foram aqui apresentados têm desfecho relativamente favorável às comunidades. Mas, se hoje o cenário e as perspectivas podem ser considerados positivos para os moradores de Graciosa e Batateiras, isso não quer dizer que as comunidades estão completamente isentas de pressão e que seus territórios estejam plenamente garantidos. De um lado, ainda é preciso paciência e muita dedicação para seguir forçando o INCRA e a SPU a caminharem com o processo administrativo de elaboração dos estudos que compõem o RTID.

No caso de Batateiras, o relatório já está praticamente finalizado e a comunidade aguarda a publicação oficial. Depois de publicado, há ainda todo um processo de contestação que normalmente é apresentado pelos envolvidos e uma negociação para a desapropriação e ressarcimento das áreas privadas que estão inseridas dentro do território. Ou seja, um caminho longo ainda a percorrer que requer acompanhamento atento por parte da comunidade, de modo a monitorar que seus direitos quilombolas sejam plenamente garantidos. Já em Graciosa, o RTID ainda está em fase inicial e os moradores vêm exigindo do INCRA que os estudos sejam feitos com celeridade. Os trabalhos na comunidade começaram em agosto de 2015, mas foram interrompidos por falta de recursos (diárias de campo).

De qualquer forma, é importante destacar, aqui, uma questão central que, no meu entendimento, foi determinante para a manutenção dos territórios e dos direitos dessas comunidades. Refiro-me ao fato de que atualmente Batateiras e Graciosa estão amparadas pela assessoria jurídica da AATR e pelo apoio político e organizacional do CPP e do MPP, movimentos aos quais eles se encontram vinculados de forma orgânica, promovendo seu fortalecimento na região do Baixo Sul.

<https://www.youtube.com/watch?v=Fbl5e5y4Lig>. Agradeço imensamente ao amigo Gustavo Veiga pelo trabalho e dedicação na elaboração deste vídeo.

A gente teve o apoio de várias pessoas, de vários movimentos. Tivemos a visita aqui dos juízes⁸⁷, de alguns advogados que tem nos apoiado nessa luta. E eu digo ao povo de Graciosa principalmente: vocês estão vendo isso aqui acontecer. Vocês estão vivenciando cada momento dentro daquela comunidade. Vocês sabem que nós não estamos tomando nada de ninguém. Nós estamos retomando o que é nosso, que eles tomaram. [...] nós sabemos que nossa luta vai ser grande e que tá apenas no começo. Mas a gente não vai desistir. [...] isso fortalece não só a comunidade de Graciosa. Fortalece Batateiras, fortalece Cova da Onça e outras comunidades que estão na mesma luta que a nossa.

Morador e liderança de Graciosa. Trabalho de campo, maio de 2015.

A fala, acima, é de uma liderança de Graciosa que vem se dedicando a defender os direitos quilombolas não só de sua comunidade, mas também de outras localizadas em áreas de expansão do turismo. O fato é que, como procurei mostrar ao longo deste capítulo, o avanço dos empreendimentos turísticos acontece quase sempre envolto de um discurso que acaba por ludibriar e cooptar as comunidades e que tenta “conduzir” os moradores a um processo de aceitação do turismo como realidade e esperança. Muitas pessoas são envolvidas nas promessas de emprego, renda e desenvolvimento (o que é legítimo), e não conseguem contribuir para uma percepção mais crítica acerca dos processos e do contexto em que estão inseridas. No Baixo Sul, ou melhor, na “Costa do Dendê” (como é designado o “território do turismo”) a atividade turística apresenta uma conotação salvacionista, impondo-se como representação do progresso e modernidade. É a nova vocação da região, também propalada pelo Estado e pelas políticas públicas. Com certeza, se contrapor ao turismo não é tarefa simples.

Os efeitos perversos e os impactos socioambientais do turismo, assim como da maioria dos grandes empreendimentos, recaem quase sempre sobre a parcela da população mais desfavorecida (ACSELRAD, 2013), como é evidente no caso das comunidades de Graciosa e Batateiras, abandonadas historicamente pelo poder público e excluídas de direitos sociais básicos (principalmente a última). Nos dois casos estudados, a percepção do hiato existente entre o discurso (a promessa do desenvolvimento) e a prática se deu, de um lado, pela já mencionada presença de movimentos de organização política e, de outro, pela visível expropriação dessas comunidades, com o risco iminente de perder inclusive suas terras. É esse o modelo hegemônico vigente: o turismo fomentado na região segue os mesmos parâmetros observados em quase todo litoral nordestino, que produz elitização e o consumo do espaço, e

⁸⁷ Aqui ele se refere aos juízes da Associação de Juízes pela Democracia (AJD), que participaram do seminário de Valença, e não ao juiz que decidiu o caso em favor dos empresários, obviamente.

que exclui e expropria as populações tradicionais do uso e da permanência em seus territórios (CRUZ, 2006; CARDEL, 2015).

E, por fim, gostaria de destacar um último ponto. Se ao longo deste texto construí uma interpretação negativa para com o turismo, isso tem relação absolutamente direta com o que vi em campo, circulando pelas áreas de expansão desta atividade no Baixo Sul. Em alguma medida, pode ter parecido ao leitor que o turismo consiste em uma prática essencialmente negativa. O turismo pode assumir outros formatos que não o padrão convencional que tem como epicentro a organização de uma “indústria” para o enriquecimento de empresários e políticos. Um exemplo alternativo é a ideia de Turismo de Base Comunitária (TBC)⁸⁸, que, mesmo ainda discretamente, apresenta algumas experiências interessantes e que de fato valorizam as tradições e as comunidades locais (e que não o fazem de maneira acessória e folclorizada, como ocorre, por vezes, no âmbito da indústria do turismo). Enfim, não tive tempo para aprofundar essas discussões no âmbito desta Tese, até porque no Baixo Sul não consegui identificar experiências concretas e consolidadas nesse sentido⁸⁹.

⁸⁸ Para uma apreciação do debate sobre Turismo de Base Comunitária, ver Bursztyn *et al.* (2009)

⁸⁹ Em Garapuá e em Algodões (Marau) tive contato com moradores das comunidades locais que mantinham pequenos empreendimentos (transporte de canoa, quiosque na praia e mercearia) que não seguiam o padrão estético e organizacional do turismo convencional. De qualquer forma, são experiências isoladas, que não se articulam em um projeto mais amplo (como a economia solidária, por exemplo) e que são altamente pressionados pelo modelo hegemônico.

CAPÍTULO 3 – FUNDAÇÃO NORBERTO ODEBRECHT: DA APROPRIAÇÃO DE TERRAS À SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL NO BAIXO SUL DA BAHIA

A intervenção das firmas na gestão do território não representa uma novidade. A novidade reside nas modalidades de saída de crises institucionais – no caso, as reformas neoliberais – que permitem uma participação crescente das firmas na gestão do território.

Henri Acselrad (2014)

Introdução

No início de 2015, quando comecei a construir a pesquisa de campo que originou esta Tese, tomei ciência dos projetos da Fundação Odebrecht no Baixo Sul. Naquele momento, eu associava esses projetos a um tipo particular de iniciativa, que se organiza a partir da ideia de responsabilidade social empresarial e, confesso não dava muita atenção para isso, pensando nesse tipo de arranjo como algo menor ou sem uma expressão importante no território. Ledo engano. De fato, os projetos da Fundação Odebrecht partem desse referencial, da responsabilidade social empresarial. Mas a escala, a abrangência e a capacidade de penetração no território (por assim dizer) que a Fundação alcança no Baixo Sul, foram se revelando, ao longo da pesquisa, como um fenômeno digno de atenção e de grande relevância para a conformação do território. No Baixo Sul, amparada em uma política de investimento social que atrela recursos não apenas das Organizações Odebrecht, como também de outras grandes empresas e dos governos federal e estadual, a Fundação Odebrecht mantém em funcionamento uma miríade de projetos e iniciativas, organizadas no Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Baixo Sul da Bahia (PDCIS). Esse programa, como veremos, tem diversos eixos de atuação, embora mais recentemente tenha focalizado suas ações junto a comunidades camponesas e quilombolas, com uma proposta de transformar as “unidades-famílias” em pequenas “empresas rurais”.

A Fundação promove ações que articulam (i) educação profissionalizante, (ii) assistência técnica especializada e (iii) fomento ao cooperativismo, tendo como finalidade a integração dos agricultores em cadeias produtivas agroindustriais. Como veremos ao longo deste capítulo, através da mobilização de grandes quantidades de recursos e de um *staff* técnico de profissionais

capacitados, a Fundação Odebrecht organiza um processo que denominei aqui como “empresarização dos camponeses”, marcado por várias incongruências e contradições que buscarei descrever e analisar.

Entender as formas de organização e expressão do dispositivo de poder organizado pela Fundação Odebrecht consistiu, portanto, em uma tarefa central para analisar o arranjo político de desenvolvimento em questão. Entre 2011 e 2013, trabalhei para uma empresa de consultoria socioambiental, que realizava estudos de licenciamento para grandes empreendimentos no Norte e no Nordeste. Nos projetos em que participei, embora atuasse como consultor autônomo, tive a oportunidade de entrar em contato com a linguagem específica e as estratégias de ação com base nas quais o setor empresarial trata determinados temas, particularmente no que diz respeito ao meio ambiente e à questão social.

Refiro-me, aqui, à aplicação de uma série de princípios gerenciais, típicos das teorias da administração empresarial, que são acionados para o trabalho com as “comunidades atingidas pelos empreendimentos” de modo a facilitar o “diálogo”, “mediar os conflitos”, “gerenciar os passivos” e, dessa forma, garantir as possibilidades de “desenvolvimento”, tanto para empresa quanto para comunidades, em uma visão de mundo fundamentada na ideia de “ganha-ganha” (em inglês, *win-win*). É esse tipo de visão que sustenta a perspectiva da Responsabilidade Social Corporativa (doravante, RSC), ou a sustentabilidade empresarial, na qual também estão ancoradas as ações da Fundação Odebrecht, conforme veremos na Parte I deste capítulo.

Partindo desta contextualização sobre as formas como as empresas privadas constituem o campo da RSC e passam, portanto, a atuar mais incisivamente nas áreas social e ambiental (ou socioambiental), a Parte II deste capítulo irá se dedicar também a apresentação da chamada Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO). Transcendendo o nível de uma simples cartilha de organização administrativa e gerencial do trabalho, a TEO apresenta-se como um referencial robusto que influencia a visão de mundo, as crenças e as formas de relação de todas as organizações que fazem parte do Grupo Empresarial Odebrecht, incluindo a Fundação Odebrecht (que, na realidade, é onde a TEO se expressa de maneira mais efusiva).

Elaborada por Norberto Odebrecht, patriarca e fundador das empresas Odebrecht, a TEO é fundamentada a partir de uma série de elementos de cunho religioso, relacionados à rigorosa educação luterana e à ética do trabalho sob a qual Norberto foi criado. Como mostra Ferreira (2003), a TEO associa à essa dimensão de cunho religioso elementos relacionados aos princípios da administração gerencialista, da qual Norberto foi um interessado estudioso ao

longo de sua vida.

É através desta narrativa enunciada pelos documentos elaborados pela empresa que podemos fazer uma leitura inicial com relação aos parâmetros discursivos e, por que não, epistemológicos, que sustentam as ações da Fundação Odebrecht. Elementos como “disciplina”, “organização”, “solidariedade”, “cooperação”, “vocação”, dentre outros, assumem conotações específicas e contextualizadas no âmbito da TEO e ganham materialidade nos projetos sociais, educativos, e socio-produtivos desenvolvidos pela Fundação Odebrecht.

Neste trabalho a TEO será apresentada como uma espécie de estrutura ou ponto de convergência onde o discurso que orienta as práticas da Fundação Odebrecht é organizado e sistematizado. Abordaremos o modelo de gestão proposto pela TEO tendo como pano de fundo uma questão teórica específica, relacionada ao processo de constituição da forma “empresa” que Foucault, em “O nascimento da biopolítica” (2008), descreveu como um princípio organizador e como elemento de interpretação e intervenção sobre a sociedade no contexto neoliberal.

Por exemplo, a ampliação recente dos projetos de RSC (vinculada tanto à proliferação de grandes empreendimentos que exigem “compensação socioambiental”, quanto à estratégia de legitimação social que as empresas passam a assumir em sua prática política), implica em atribuir um papel cada vez mais central às empresas no que diz respeito à intervenção sobre o “social”, que se concretiza através de uma forma característica de lidar com os conflitos desencadeados no processo de expansão dos grandes empreendimentos. Mais do que isso, a ideia de “empresa”, juntamente com uma série de outras noções a ela associadas, passa a se constituir como uma fôrma, um recipiente ao qual a sociedade e toda sua complexidade e heterogeneidade devem se moldar. Busquei refletir sobre esta questão ao descrever as iniciativas da Fundação Odebrecht neste capítulo. De modo complementar, ainda na primeira parte do texto, procurei apresentar, sucintamente, a trajetória do Grupo Empresarial Odebrecht, evidenciando as relações políticas que permitiram a expansão e a consolidação da organização que é hoje uma das maiores empresas brasileiras e que atua em diversos setores estratégicos da economia nacional e internacional. Conforme veremos, da ditadura militar até o lulismo, passando pela política local baiana e chegando à internacionalização no continente africano e na América Latina, a família Odebrecht figura, a pelo menos cinco décadas, como um ator importante, de peso político, que negocia com o Estado brasileiro. Se considerarmos que o modelo de crescimento econômico a partir dos grandes empreendimentos foi (e continua sendo) a principal estratégia de desenvolvimento do país, não seria exagero afirmar que a família

Odebrecht participa, pauta e se beneficia diretamente das políticas de desenvolvimento elaboradas pelo Estado desde 1960.

Mas, sem perder de vista esse cenário político e econômico mais amplo em que se formou e no qual continua se reproduzindo o Grupo Odebrecht, coloca-se como um desafio para este trabalho pensar o papel da Fundação Odebrecht e sua atuação específica na região do Baixo Sul da Bahia. Surgem, com isso, algumas indagações. Haveriam interesses específicos neste território? Pensando as estratégias de reprodução do grupo empresarial, quais seriam os objetivos dos massivos investimentos em RSC na região? Obviamente a resposta a essas questões é composta por vários elementos, relacionados ao contexto local, aos objetivos da corporação, da Fundação, dos investidores, etc. Neste trabalho, levando em consideração também a trajetória histórica da família Odebrecht na região, procurei investigar essas questões mais amplas a partir do contexto específico de implementação dos projetos de RSC, tentando observar ali possíveis explicações.

É com base nessas questões que apresentaremos o histórico de atuação da Fundação Odebrecht, desde a sua fundação até o momento atual, quando deixa de atuar em outros territórios e foca suas ações no Baixo Sul. Para se ter uma ideia do tipo de trabalho desenvolvido por esta organização, a Fundação mantém hoje uma rede de escolas (as Casas Familiares Rurais - CFR), que funcionam em regime de alternância e que atendem parte considerável dos jovens em idade escolar que moram na região da APA do Pratigi (Igrapiúna, Ituberá e Nilo Peçanha). Apoiadas em uma ampla gama de recursos e investimentos empresariais privados, as CFR encampam um vigoroso projeto que envolve os jovens da região com a promessa de ensino qualificado (uma rara oportunidade no contexto local) e com a perspectiva de emprego e geração de renda na agricultura. Seguindo à risca o referencial de RSC enunciado pelo Grupo Odebrecht, como disseram os entrevistados, o projeto das Casas Familiares promove a visão de “agricultor empreendedor” e de “pequena empresa rural” e tem como objetivo formar uma “nova classe média rural”.

De todo modo, conforme pude observar durante o trabalho de campo, isso não implica necessariamente em um programa capaz de condicionar e modelar as práticas dos camponeses de maneira definitiva. Ou seja, embora os projetos tenham esse intuito de enquadrar os agricultores, chamarei atenção, também, para as possíveis “releituras” ou formas de apropriação da proposta da Fundação pelos agricultores. Durante o trabalho de campo pude observar, inclusive, algumas manifestações por mim interpretadas como de negação e resistência por

parte dos grupos e indivíduos que participam desses projetos. A análise apresentada na última parte deste capítulo, contempla casos em que a Fundação procurou envolver, em seus projetos, assentados ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Cabe apontar ainda nesta introdução uma questão específica relacionada à dimensão território, tanto no que diz respeito a sua dimensão agrária, propriamente dita, quanto no que concerne ao que venho chamando aqui neste trabalho de controle da população. Como será possível observar através do resgate da trajetória histórica da família Odebrecht no Baixo Sul, entre as décadas de 1940 e 1980 houve um processo massivo de apropriação e controle dos recursos fundiários, por parte da família Odebrecht de uma parcela nada desprezível do território do Baixo Sul. Em toda a região dos vales e nas morrarias mais interioranas do que hoje é a APA do Pratigi, a família Odebrecht exerceu uma série de pressões no sentido de expulsar as comunidades de posseiros, ampliando seu controle sobre as terras nessa região. Porém, a partir da década de 1990, ancorada no discurso do desenvolvimento sustentável, a Fundação Odebrecht começa a reconstruir a história e o nome dos Odebrecht no Baixo Sul. O volume expressivo de investimento social privado aplicado nos projetos junto às comunidades produziu uma nova imagem para a Odebrecht, positivada e benevolente, que tem como proposta a promoção do “desenvolvimento”.

Por fim, ao lado desse processo de reconversão imagética e de obscurecimento dos conflitos agrários, há ainda outro elemento que também procurei descrever e que tem relação com a dimensão do controle da população. Refiro-me aqui às formas como alguns projetos da Fundação Odebrecht mobilizam as comunidades locais, organizando cadeias de produção agrícola que tem como um elemento estratégico a utilização da força de trabalho dessas comunidades e a transformação dos camponeses em “pequenos empresários rurais”.

3.1. A ideia de empresa e a responsabilidade social corporativa no paradigma do desenvolvimento sustentável.

3.1.1. Das práticas filantrópicas às políticas contemporâneas de responsabilidade social.

A opção por iniciar este capítulo a partir de uma discussão sobre a ideia de Responsabilidade Social Corporativa tem relação com a abordagem metodológica que assumi para a construção desta tese. Ou seja, assim como nos outros capítulos, parto aqui de um movimento que poderíamos chamar de contextualização, mas que também tem a ver com uma observação multissituada de um objeto (MARCUS, 2001) que, no presente caso, pode ser descrito como sendo as ações da Fundação Odebrecht no Baixo Sul da Bahia.

Não é meu objetivo, aqui, delimitar rigidamente o que venha a ser o “campo” da responsabilidade social empresarial, no qual estaria circunscrito o projeto político de desenvolvimento organizado pela Fundação, interpretando todas as ações desenvolvidas pela organização a partir desta referência. Diferentemente disso, o que proponho neste capítulo é uma espécie de observação em escala, em camadas, evitando explicar o micro pelo macro ou adotar uma visão autoexplicativa do objeto. Não se trata, portanto, de deduzir o sentido das ações da Fundação Odebrecht no Baixo Sul, a partir do discurso da RSC. O que tento realizar é mais uma espécie de decupagem que busca evidenciar algumas das vinculações que sustentam e justificam tanto o discurso quanto as práticas da Fundação Odebrecht. É nesse sentido que entendo ser importante tomar como ponto de partida essa discussão sobre RSC, pois, afinal, o que está aqui em análise é precisamente uma iniciativa de investimento social privado de uma empresa, ou, melhor dizendo, de uma das maiores e mais influentes corporações empresariais brasileiras.

Podemos começar esta análise tencionando a própria ideia de RSC. Primeiro, é preciso diferenciar, conforme indicou Bronz (2011), que os investimentos privados na “área socioambiental”, de um lado, podem estar relacionados a ações de compensação dos impactos de grandes empreendimentos, e, de outro lado, a iniciativas de responsabilidade social propriamente dita. Se as primeiras dizem respeito a atividades de caráter obrigatório, vinculadas à legislação ambiental que regula a implantação dos empreendimentos e que define os tipos de iniciativas que deverão ser promovidas pelas empresas (ou por outra organização terceirizada e contratada para tal), a responsabilidade social empresarial ou Responsabilidade Social Corporativa, como destaca Costa (2005), está relacionada a iniciativas que extrapolam

as exigências legais e que partem de interesses espontâneos das próprias empresas.

Mas quais seriam esses interesses? Atualmente tanto empresas, quanto a academia (e também o próprio Estado), convencionaram identificar as políticas sociais das empresas sob o rótulo de RSC. Isso induziria a uma compreensão de que as empresas agiriam todas em conformidade com determinados parâmetros de responsabilidade e em função de interesses comuns, relacionados à promoção do bem público e à conservação da natureza.

Essa explicação ainda é muito frágil para descrever as diversas razões, sentidos e atribuições (CAPPELIN & GIFFONI, 2007) que movem empresas e grandes corporações a abrir mão de parte considerável de seus lucros para realizar um papel que convencionalmente se atribui ao Estado. Tentarei neste texto problematizar algumas questões nesse sentido e indicar possibilidades de interpretação que possam contribuir para uma compreensão mais acurada e crítica sobre o discurso e a prática da RSC. Nesse sentido, recorrer à história é sempre um recurso importante e bem-vindo.

Como mostram Ventura (2003) e Costa (2005), foi nas últimas três décadas, particularmente a partir do final dos anos 1980, que assistimos a um processo de organização e padronização das diferentes formas através das quais as empresas aportam recursos em atividades que transcendem a dimensão produtiva ou diretamente lucrativa. Embora o investimento privado em atividades de cunho social seja fato presente desde o início do século XX⁹⁰, é possível observar, a partir do final da década de 1980, uma reconversão da proposta e da prática de investimento social privado, que passa a ser orientada a partir de uma lógica empresarial com base no discurso da sustentabilidade (BRONZ, 2011; VASCONCELOS *et al.* 2012).

De todo modo, o debate sobre o investimento social de empresas e sobre quais seriam seus reais objetivos já vinha sendo realizado nas décadas anteriores, inclusive de maneira polêmica. Costa (2005) e Vasconcelos *et al.* (2012) lembram que o tema sempre gerou controvérsias. Os autores recordam um caso emblemático, conhecido como “Dodge vs Ford”, ocorrido na década de 1920, quando Henry Ford, contrariando os interesses dos acionistas da empresa (dentre eles, os irmãos John e Horace Dodge), destinou parte dos lucros da empresa para objetivos sociais. O caso foi levado à Suprema Corte americana pelos irmãos Dodge e a justiça à época decidiu em favor dos acionistas, negando a legalidade do investimento social que o então presidente de

⁹⁰ Como, por exemplo, as iniciativas de filantropia, que tiveram expressão e forte abrangência nos Estados Unidos, com a organização de fundações de grandes empresas, como a Rockfeller (1913) e a Ford (1936).

empresa pretendia realizar.

Vemos, portanto, que no início do século passado, a prática do investimento privado ainda era controversa e polêmica. É somente a partir do pós-guerra que o debate sobre responsabilidade social empresarial parece ganhar um corpo mais coeso, passando a angariar apoiadores, particularmente no contexto de produção de conhecimento na área de administração e nas emergentes “escolas de negócio”. Segundo Cappellin e Giffoni (2007) e Bronz (2011), a primeira vez que o termo **responsabilidade social** emerge como um componente do debate empresarial, nesses termos específicos, foi em 1953, através dos trabalhos desenvolvidos por Howard R. Bowen, professor de economia da Williams College de Massachusetts. Deborah Bronz, partindo da revisão realizada por May (2007), indica ainda que ao longo da década de 1970, os debates sobre RSC se polarizavam entre:

[...] as estratégias de sobrevivência das empresas, ou seja, sua capacidade de resposta (ou responsividade) aos problemas sociais emergentes, já não mais apenas resultantes da devastação do pós-guerra, mas dos efeitos da intensificação das atividades produtivas industriais e; o modo como as empresas poderiam contribuir para a melhoria das condições de vida no mundo num mercado livre e na economia do *laissez faire*. (BRONZ, 2011: 89)

Se de um lado há o interesse imane das empresas em manter e construir uma reputação positiva perante a sociedade, particularmente em termos sociais e ambientais, por outro lado, verificamos um processo ascendente das empresas, em que elas passam a assumir o objetivo de intervir numa seara que convencionalmente foi tratada como espaço de ação do Estado. Em meados da década de 1970, os ideais do “livre mercado” e da “economia do *laissez faire*” já pareciam transbordar a esfera econômica propriamente dita e se espriavam (mesmo que de maneira difusa) para as outras dimensões da sociedade. Retomaremos esse debate mais à frente.

Nessa conjuntura específica, na transição dos anos 1970 e 1980, proliferam produções acadêmicas e também das próprias empresas sobre a importância da RSC, principalmente nas áreas de estudos organizacionais e de administração. Como apontam Vasconcelos *et al.* (2012), é nesse período que é elaborada a chamada teoria dos *stakeholders*, uma abordagem de leitura organizacional que passa a considerar não somente os interesses da empresa e seus lucros, mas que busca também levar em consideração os outros “atores” (por assim dizer), que interagem com a empresa no bojo de sua atividade econômica, sejam eles consumidores, trabalhadores, comunidades locais, entre outros. É a partir desses estudos que a ética empresarial passa a

incorporar novos elementos como, por exemplo, “bem comum” e “equidade social” (DUPUIS, 2008), embora o faça a partir de instrumentos próprios e particulares, instrumentos estes que, mais tarde, viriam a influenciar sobremaneira a formulação das práticas de RSC.

Como relata Bronz (2011), o termo *stakeholders*, que no português poderia ser traduzido como “partes interessadas” ou “grupos de interesse”, passou a operar como uma categoria gerencial central, tanto no âmbito dos projetos de RSC, como também nas ações ligadas ao licenciamento ambiental. Como aponta a autora em sua tese, a questão relevante é tentar compreender as formas como as empresas se relacionam objetivamente com esses *stakeholders*. Como fazem para considerá-los parte integrante do processo gerencial e estratégico? A partir de qual estatuto e de que relação de forças as “partes interessadas” passam a dialogar, de fato, com as empresas? Obviamente, não há respostas padronizadas para essas questões que aparecem neste trabalho como um convite à reflexão.

3.1.2. Desenvolvimento e sustentabilidade: um novo discurso na retórica das empresas

Penso ser importante revisitar aqui, novamente, o momento de transição na trajetória do investimento social privado, ocorrido no final da década de 1980, especialmente com o lançamento do Relatório Brundtland, em 1987, e a efervescência do debate sobre a sustentabilidade e sobre os impactos sociais e ambientais das atividades empresariais. É, portanto, nesse mesmo período e fruto dos resultados (i) do trabalho desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no período 1983- 1986 e que resultou na publicação do Relatório Brundtland⁹¹ e (ii) da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que passam a ganhar forma as discussões que vinham sendo desenvolvidas desde os anos 1970 acerca da construção de um novo modelo de desenvolvimento. Amplifica-se, com isso, nas mais diversas áreas, o discurso sobre a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.

A apropriação semântica da categoria “desenvolvimento”, no bojo desse discurso, trouxe também implicações bastante importantes na prática dos investimentos sociais implementados pelas empresas e no processo subsequente de formulação da ideia de RSC. Como vimos, as ações de filantropia eram motivadas, principalmente, pela manutenção da imagem da empresa e pela articulação de interesses políticos por parte dos doadores (COSTA, 2005). Eram

⁹¹ Que se organizou entre 1983 e 1986 e que publicou em 1987 o Relatório Brundtland, cujo título era “Nosso Futuro Comum”

organizadas sem necessariamente depender de um acompanhamento gerencial e sem a elaboração de projetos institucionais por parte das empresas. Por outro lado, a ideia da RSC emerge no final da década de 1980 e início da década de 1990, como uma tentativa de resposta aos impactos que o modelo capitalista industrial desencadeou no meio ambiente e na sociedade, o que fez com que as empresas tivessem que reagir e elaborar uma série de respostas aos efeitos negativos gerados pela sua atividade.

Ao longo dos anos 1990 o “desenvolvimento sustentável”, traduzido em políticas de “sustentabilidade empresarial”, passou a influenciar de maneira generalizada as ações de investimento social privado. Nesse contexto, foi difundida dentro do meio empresarial a ideia do “tripé da sustentabilidade”, tradução brasileira do *triple bottom line* (ELKINGTON, 1997), que alinhava preocupações de ordem social (*people*), ambiental (*planet*) e econômica (*profit*). A imagem das empresas (pelo menos das grandes corporações⁹²) passou quase que obrigatoriamente a trabalhar sob essa nova égide, mesmo que algumas (a grande maioria) o tenham feito apenas de maneira retórica ou incorporando o tema da sustentabilidade como um princípio de *marketing*.

De todo modo, “desenvolvimento sustentável” tornou-se uma espécie de imperativo contemporâneo, que se reflete não somente no meio empresarial, embora seja especialmente nesse meio onde assume sua expressão mais contraditória. Ao lado da manutenção ⁹³e da intensificação das atividades produtivas que, em maior ou menor medida, acarretam danos e impactos no meio ambiente e na sociedade, emerge um forte discurso da preocupação ambiental por parte das empresas. Essa, portanto, é uma forma interessante de compreender a emergência da RSC: como uma resposta à crítica social e ambiental organizada frente aos impactos produzidos pelas empresas e que ganha corpo no meio empresarial através da incorporação do discurso sobre o desenvolvimento sustentável. Assim, como sugere Ventura (2003), poderíamos também qualificar essa narrativa a partir do referencial proposto por Boltanski e Chiapello

⁹² Como aponta Ventura (2003), a prática da RSC varia muito de acordo com o tamanho e as possibilidades das empresas. Algumas, em função do ramo da atividade produtiva, mesmo sendo grandes empresas, não têm interesse em investir nesse tipo de política social empresarial. Mas o fato é que o modelo de investimento de RSC é por uma parcela significativa das grandes empresas, que buscam investir na qualificação da sua imagem. Como argumenta a autora, referindo-se ao caso brasileiro, a carga tributária para pequenas empresas praticamente inviabiliza a realização de ações de RSC nos moldes em que a atividade é hoje conduzida. Portanto, as fundações e os institutos de grandes corporações (como o caso da Odebrecht), ganham destaque e visibilidade e moldam o padrão de RSC a ser seguido.

⁹³ Embora o discurso da sustentabilidade atrelado aos grandes empreendimentos que tem origem nos planejamentos e em políticas estatais também seja muito contraditório.

(2009), que chamam atenção às dinâmicas de incorporação da crítica no âmbito do sistema capitalista. Nesse sentido, estaríamos então observando um processo de neutralização do debate sobre os impactos ambientais e sociais causados pelas próprias empresas, a partir da instauração de uma “nova ordem empresarial que incorpora a crítica ambientalista e o discurso da ‘participação’ às ideologias do ‘desenvolvimento’”. (BRONZ, 2011: 21). A categoria “desenvolvimento” e o seu derivado contemporâneo, o “desenvolvimento sustentável”, teria como uma de suas principais características a capacidade de assimilação e reconversão dos termos do debate. E, no âmbito empresarial, tanto o discurso quanto a prática da RSC assumiriam um papel central nesse sentido.

Como argumenta Elvira Ventura “como resposta à crítica, dentro do movimento pela responsabilidade social, as empresas passam a investir em ações sociais e a divulgar seus padrões éticos, justificando e criando provas à sociedade (e consumidores) de que estão indo ao encontro das aspirações sociais” (VENTURA, 2003: 10). Essa nova ética empresarial, que tem início num processo de incorporação retórico da crítica, passando pela neutralização política do debate, encobre, de uma só vez, tanto os conflitos socioambientais inerentes à expansão das atividades produtivas das empresas (especialmente das grandes corporações), quanto o próprio processo de acumulação capitalista em si. É por essa razão, e por se valer de elementos e componentes que se escoram em questões de ordem moral, que o discurso do desenvolvimento sustentável – no caso aqui analisado, aplicado e materializado nas ações de RSC – galgou espaço tão consistente e amplo nas últimas décadas, ampliando de maneira significativa o arcabouço e o horizonte de atuação das empresas no mundo contemporâneo.

3.1.3. Empresa, neoliberalismo e um novo dispositivo de controle da sociedade.

Mas poderíamos ir um pouco além, buscando interpretar a RSC a partir de outra matriz teórica, que também nos traz elementos importantes na interpretação das dinâmicas de incorporação e neutralização da crítica através do discurso e das práticas da RSC. Refiro-me, aqui, a um conjunto de reflexões propostas por Michel Foucault no curso ministrado no Collège de France entre os anos 1978-1979 (O nascimento da biopolítica), onde o autor propõe uma reflexão específica (embora fundamental) sobre a genealogia da forma empresa na sociedade contemporânea, compreendendo-a como um componente estruturante e fundamental para a capilarização do neoliberalismo, para além das relações econômicas propriamente ditas. O trecho apresentado, a seguir, ilustra de maneira bastante enfática o que estou querendo chamar

atenção:

[...] trata-se de generalizar, difundindo-as e multiplicando-as na medida do possível, as formas 'empresa' (...). É essa multiplicação da forma “empresa” no interior do corpo social que constitui, a meu ver, o escopo da política neoliberal. Trata-se de fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade. (FOUCAULT, 2008: 203).

O livro “O nascimento da biopolítica” foi organizado com base na transcrição de um, dentre os vários cursos, conduzido por Michel Foucault no Collège de France ao longo dos anos 1970 e 1980. Trata-se, nesse caso específico, do curso ministrado entre 1978 e 1979. Nessas aulas, Foucault se propõe a discutir as transformações na arte de governar desencadeadas a partir da emergência do liberalismo, particularmente na Europa e nos Estados Unidos. É no bojo dessa reflexão mais ampla, que o autor analisa a consagração da empresa como um mecanismo de formatação da sociedade, como um “dever-ser” que transborda os limites das relações econômicas e passa a organizar as práticas e os comportamentos na sociedade como um todo.

Ao trazer essa discussão sobre o espriamento da forma “empresa”, Foucault busca evidenciar o que seria uma estratégia contemporânea de governo, em que o *homo oeconomicus*⁹⁴ estaria sendo moldado para ser objeto de uma nova grade de inteligibilidade e de controle, uma governamentalidade neoliberal, fundada precisamente no discurso empresarial. Nas palavras de Foucault: “Isso quer dizer, também, que o indivíduo vai se tornar governamentalizável, que só se vai poder agir sobre ele na medida em que, e somente na medida em que, ele é *homo oeconomicus*. Ou seja, a superfície de contato entre o indivíduo e o poder que se exerce sobre ele [...] vai ser essa espécie de grade do *homo oeconomicus*. ” (345-346: 2008).

Em suma, partirei também desta ideia de Foucault para a análise dos efeitos desencadeados pelos projetos da Fundação Odebrecht, buscando evidenciar como a ideia de empresa passa a reorganizar as práticas sociais, particularmente no que diz respeito aos projetos que incidem sobre comunidades rurais. Interessa-me observar, especificamente, como a “empresarização” dos camponeses configurou uma nova forma de exercício do poder, que se expressa através da organização e delimitação de espaços de trabalho e produção nas comunidades rurais. De todo modo, é importante retomar, nesta seção, mais um último elemento que creio possa contribuir

⁹⁴ Não aquele sobre o qual as trocas mercantis cumprem papel central, mas sim um novo *homo oeconomicus*, “empresário de si mesmo, sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produto, sendo para si mesmo a fonte de sua renda” (FOUCAULT, 310-311: 2008).

para a discussão sobre RSC nos moldes aqui propostos.

Assumindo esta ideia de que a RSC seria uma estratégia em que as empresas passam a ampliar sua ação sobre a sociedade para além do plano econômico e produtivo, poderíamos também ir mais a fundo numa discussão sobre “política social”, procurando compreender o papel contemporâneo exercido pelo setor empresarial. A política social empresarial, por sua vez, para além de fortalecer a imagem das empresas perante a opinião pública, a partir de uma estratégia de neutralização da crítica (e, por extensão, dos próprios conflitos), seria ainda marcada por outros dois elementos centrais.

Primeiro, pelo fato de que embora essas ações sociais sejam organizadas a partir do investimento de recursos das próprias empresas, de forma alguma poderiam incorrer em prejuízos à lucratividade e/ou à produtividade das mesmas. Ou seja, a política social empresarial não comprometeria em nenhuma medida o propósito central das empresas que é a geração de lucro para seus acionistas e, muito menos, colocariam em risco a estrutura capitalista em que se dão as relações entre empresas, Estado e sociedade civil. Segundo, e aqui talvez o ponto mais polêmico, a RSC teria também como um efeito possível de suas ações a manutenção e a qualificação da força de trabalho da qual se beneficiaria a própria empresa, numa perspectiva de produção de “capital humano”.

Esses dois aspectos têm inspiração também na forma particular como Foucault (2008) propõe olharmos para a ideia de política social no contexto de expansão do neoliberalismo. O primeiro trecho ilustra o argumento de que a política social, em sua versão neoliberal, não deve abalar os propósitos essenciais da economia:

[...] a economia deve ter suas regras próprias e o social deve ter seus objetivos próprios, mas é necessário descolá-los de tal modo que o processo econômico não seja perturbado ou comprometido pelos mecanismos sociais e que o mecanismo social tenha uma limitação, de certo modo uma pureza tal que nunca intervenha no processo econômico propriamente dito de forma a perturbá-lo. (FOUCAULT, 2008: 277).

Já o segundo, por outro lado, nos remete à questão da complementaridade da política social com os propósitos da empresa, no sentido de que esta possibilita a formação de um estoque de “capital humano”, aproveitável por ela própria como uma reserva de força de trabalho qualificada:

Formar capital humano, formar, portanto essas espécies de

competência-máquina que vão produzir renda, ou melhor, que vão ser remuneradas por renda, quer dizer o quê? Quer dizer, é claro, fazer o que se chama de investimentos educacionais. [...] os neoliberais observam que, na verdade, o que se deve chamar de investimento educacional, em todo caso os elementos que entram na constituição de um capital humano, são muito mais amplos, muito mais numerosos do que o simples aprendizado escolar ou que o simples aprendizado profissional. (FOUCAULT, 2008: 315)

Particularmente sobre esta questão da RSC como uma estratégia de geração de capital humano, vemos que é bastante recorrente a presença de projetos “sócio-educacionais”, ou “sócio-profissionais”, no âmbito das iniciativas fomentadas pelas empresas, por seus institutos e fundações. O caso da Fundação Odebrecht, conforme veremos, tem como prerrogativa exatamente projetos com enfoque formativo/educativo, que culminam na qualificação profissional da mão de obra disponível que, de maneira mais ou menos sutil, acaba por ser aproveitada pela própria empresa.

Nesse sentido, a RSC também pode ser interpretada como uma estratégia de qualificação e manutenção da força de trabalho, uma vez que muito frequentemente o “público-alvo” dos projetos sociais elaborados pelas empresas são os próprios trabalhadores, ou os potenciais trabalhadores da empresa. Se mantivermos em vista a ideia de que a RSC está completamente embebida dos referenciais políticos e gerenciais que estruturam e organizam as firmas, não seria surpreendente entender que os projetos e iniciativas de investimento social teriam como resultado a manutenção e o fortalecimento da própria empresa, não só, mas particularmente do ponto de vista da qualificação da força de trabalho.

O foco na questão do trabalho é, portanto, um ponto central. Para Paola Cappellin e Raquel Giffoni (2007), no mesmo período em que a RSC se fortaleceu no contexto brasileiro, em meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, observamos um movimento político intenso com o intuito de flexibilização da legislação trabalhista, capitaneado pelas pressões exercidas por grandes empresas e corporações e inscrito na doutrina neoliberal que orientava (e ainda o faz) de maneira expressiva as políticas públicas e os instrumentos de regulação política e econômica. Segundo a autora, neste contexto a RSC se apresenta como “uma 'abordagem paliativa', a fim de mitigar, utilizando medidas filantrópicas, os danos maiores que acarretam para a sociedade” (CAPPELLIN, GIFFONI, 2007: 425) e também pode ser encarada como uma substituição de direitos sociais providos através do Estado pela assistência e apoio do setor privado.

Ou seja, ler as ações de RSC das grandes corporações sem inseri-las neste contexto político mais amplo, pode acarretar em uma compreensão superficial dessas iniciativas, uma vez que, como vimos, a RSC está fortemente ancorada em um conjunto de elementos discursivos que a associam a ideias moralmente poderosas como o “desenvolvimento sustentável” e o mito “*win-win*”, onde todos sairiam ganhando sempre.

Na perspectiva de Ventura (2003), tratar-se-ia de compreender mais a fundo a emergência do que a autora chama “empresa-providência” e de suas ações, desenvolvidas muitas vezes em coordenação e complementaridade com o próprio Estado. Não é raro encontrarmos, por exemplo, institutos e fundações de grandes empresas que, para além de organizar seus investimentos sociais privados, acessam fundos públicos e estabelecem uma série de vinculações e parcerias com o Estado por meio de políticas públicas. Esse novo arranjo privado-público que se materializa em políticas sociais empresariais é bastante presente no caso da Fundação Odebrecht, como veremos nas seções seguintes deste capítulo.

Portanto, resumindo, vemos que as práticas exercidas por essa “empresa-providência”, materializadas nas ações de RSC, assumem as seguintes características: (i) pressupõem um procedimento retórico discursivo, que culmina na neutralização das críticas sobre a ação concreta das empresas e suas atividades produtivas, como também sobre os conflitos ali gerados e sobre o próprio processo de acumulação capitalista; (ii) estão circunscritas a um “limite máximo”, onde as ações promovidas não podem confluir em hipótese alguma em prejuízos financeiros à empresa, e nem questionar a pertinência das atividades fins das mesmas; (iii) são organizadas a partir da ideia de “empresa” (pensada aqui com base em Foucault) que se capilariza na sociedade transbordando os limites das relações econômica; (iv) e, em função disso, o investimento social privado acaba por ser reassimilado pelas próprias firmas num processo de manutenção e qualificação da força de trabalho. E, por fim, (v) é importante reforçar que as políticas sociais empresariais são concebidas a partir de um novo arranjo entre Estado e empresas, que confere a essas últimas possibilidades de ação sobre o que antes era uma prerrogativa do primeiro: o bem-estar da população e a manutenção dos recursos naturais.

Os resultados e efeitos dos programas e projetos de RSC obviamente dependem de um conjunto muito específico de questões, que passam em grande medida pelas formas como as empresas formatam as iniciativas, pelos seus interesses específicos e contextualizados e também pela capacidade de resposta, resistência e apropriação dos grupos e indivíduos que formam o “público alvo” dessas iniciativas. Como procurarei mostrar nos casos apresentados na Parte III

deste capítulo, especialmente nos projetos da Fundação Odebrecht que buscam incorporar assentados do MST como público-alvo, há um interessante processo de apropriação e reconversão dos projetos a partir dos interesses dos próprios “beneficiários”.

Farei essa discussão buscando estabelecer um diálogo entre as informações que organizei a partir do trabalho de campo com a literatura que busca relativizar a capacidade de formatação e modulação de projetos de desenvolvimento sobre os atores sociais (MOSSE, LEWIS, 2006; LI, 2007), mostrando possibilidades de apropriação e insurgência que reconfiguram, na prática, os esquemas de controle e governo estruturados por esse tipo de iniciativa. Trata-se, portanto, de uma literatura que parte do referencial foucaultiano da crítica ao desenvolvimento (ESCOBAR, 1995; FERGUSON, 1990), mas que se volta para as práticas dos “beneficiários” e dos “profissionais do desenvolvimento”, no intuito de observar os limites, possibilidades e fragilidades desta narrativa de controle e governo das populações através de políticas, programas e projetos de desenvolvimento.

Enfim, é com base em toda essa problematização crítica sobre a ideia e a prática da RSC que pretendo descrever e interpelar o caso da Fundação Odebrecht nas páginas a seguir. Porém, antes de entrar propriamente na apresentação do processo histórico de formação da Fundação Odebrecht, farei uma breve incursão na trajetória de estruturação de um mecanismo gerencial e ideológico muito peculiar, que perpassa todos os entes e firmas da Organização Odebrecht e que foi batizado de Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO). Como veremos, abaixo, a formulação da TEO elucida uma série de questões particulares e originais, fundamentais para a compreensão das práticas de RSC desenvolvidas pela Fundação Odebrecht no Baixo Sul.

3.2. A Corporação, a Tecnologia e a Fundação: política e trajetória do grupo Odebrecht.

3.2.1. Histórico e contexto da responsabilidade empresarial no grupo Odebrecht.

A história da Organização Odebrecht tem início em meados da década de 1940. Nessa época Norberto, filho de imigrantes alemães que vieram inicialmente para Santa Catarina e que depois se instalaram em Salvador, herda de seu pai, Emílio Odebrecht, uma empresa de construção civil. A narrativa oficial⁹⁵ conta que na época em que Norberto assumiu os negócios da família,

⁹⁵ Apresentada tanto nos livros, como também no site da Organização Odebrecht: <http://odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/historia>. Acesso em 02/12/2015.

a empresa se encontrava praticamente falida, frente aos problemas conjunturais que o setor de construção civil enfrentava, diante da eclosão da 2ª Guerra Mundial.

Cabe destacar, aqui, que a história enunciada pela empresa apresenta uma trajetória de sucesso e conquistas, sempre enaltecendo o perfil visionário de Norberto como forma de explicar o crescimento da corporação. Obviamente, não discorre de forma mais aprofundada sobre os fatos, problemas e relações políticas que fizeram com que a Odebrecht chegasse hoje ao porte de uma grande corporação empresarial. A intenção deste texto não é desconstruir essa narrativa buscando uma “verdade” que estaria por detrás dos fatos. Mais do que isso, a ideia é analisar o discurso em si, verificando os elementos que o estruturam e as principais ideias que lhe dão sustentação.

Nesse sentido, ao observar a linha de tempo proposta no site da Organização, vemos, logo de início, uma ideia que chama atenção. O trecho ao qual me refiro afirma o seguinte: “Desde a fundação, havia uma ideia simples, que até hoje está na base da filosofia da Organização: identificar, integrar e desenvolver jovens com talento e **disposição para o empresariamento**. (grifo meu)”. Ou seja, mantendo aqui a mesma linha de reflexão que apresentei na seção anterior, a ideia de empresa, como uma forma de organização do trabalho, se faz presente de forma orgânica na filosofia da Organização Odebrecht. Retornarei a esse ponto mais adiante.

Ao longo das décadas de 1940 e 1950 a Odebrecht se destaca no ramo da construção civil no estado da Bahia. Na década de 1960 expande sua atuação para outros estados do Nordeste através de uma aproximação com a SUDENE, principalmente em Pernambuco, criando uma filial da empresa em Recife. As articulações políticas foram fundamentais para esse crescimento vertiginoso da Odebrecht. Como ressalta Ferreira (2003), Norberto estabeleceu vínculos com vários empresários e políticos influentes, o que lhe permitiu, desde o início, acessar um nicho fundamental para o setor da construção civil: as obras públicas.

Em seus relatos, o fundador cita alguns exemplos, considerados emblemáticos: Fernando Goés, Miguel Calmon, Otávio Mangabeira, Juracy Magalhães. Em meados da década de 50, a construtora foi responsável por várias obras da administração pública. Sob o governo de Juracy de Magalhães a CNO construiu a avenida do Contorno em Salvador. Sobre as articulações políticas realizadas naquela época Norberto relata: 'O domínio do cliente envolvia relações com a esfera estatal (principal cliente). Por exemplo, no governo de Juracy de Magalhães, na década de 50, foram se estabelecendo relações de confiança entre a construtora e seus clientes. Devido a essa relação de confiança, a construtora ajudava o governo na definição das obras a serem realizadas pelo Estado'. (FERREIRA, 2003: 111)

A escalada da Odebrecht tem uma guinada importante ao final da década de 1960, e ao longo da década de 1970, quando a empresa passa a atuar em nível nacional, o que coincide com o período da ditadura militar. Em 1969, a Construtora Norberto Odebrecht (CNO) constrói a sede da Petrobrás, no Rio de Janeiro, fato que lhe deu enorme visibilidade e espaço para participação no mercado da construção civil no Sudeste. Logo em seguida, no ano de 1973, a CNO assume também as obras do Aeroporto Galeão, da usina nuclear Angra I e, posteriormente, da ampliação da Universidade do Estado da Guanabara (atual UFRJ), consolidando assim sua participação no que ficou conhecido como “milagre econômico” da ditadura militar no Brasil.

Cabe ainda destaque para a construção da ponte Colombo Salles, em Florianópolis, e para a reforma do Teatro Amazonas, em Manaus, grandes obras que permitiram à empresa uma atuação em todo o território nacional. Nessa época a CNO (Construtora Norberto Odebrecht) já tinha participação em mais de 500 obras de construção civil no país e via seu faturamento crescer exponencialmente. Entre 1973 e 1977, o crescimento real do grupo chegou a 212%⁹⁶, muito em função das parcerias que estabeleceu com o Estado.

A partir da década de 1980, com o arrefecimento das grandes obras no Brasil e o fim do “milagre econômico”, a Odebrecht se vê impelida a diversificar suas estratégias no intuito de manter o mesmo patamar de crescimento do grupo. É nesse período que a empresa passa atuar em outros ramos, como, por exemplo, o setor petroquímico, com a aquisição da Companhia Petroquímica de Camaçari e a criação da Odebrecht Perfurações Ltda. Inicia-se, nessa mesma época, também um processo de internacionalização da empresa, assumindo contratos fora do país, particularmente com a construção de hidrelétricas em países como Peru, Chile e Angola.

A internacionalização da empresa foi tão expressiva que, em 1985, as obras no exterior já representavam 30% dos contratos da Odebrecht. Ao longo da década de 1980 e início dos 1990 a empresa ampliou sua atuação para vários outros países, como Argentina, Equador, Portugal, Estados Unidos, Colômbia, México e Venezuela. Também na década de 1990 e início dos anos 2000, com o processo de privatização, a Odebrecht retoma a sua atuação interna, fortalecendo sua atuação em vários setores econômicos. Atualmente, a Organização Odebrecht é composta por mais de 20 empresas, dentre elas a Construtora Norberto Odebrecht (construção civil), a Braskem (petroquímica), a Odebrecht Realizações Imobiliárias, a Odebrecht Agroindustrial e a

⁹⁶ Informações obtidas na reportagem “Norberto Odebrecht aproveitou as privatizações e encarou escândalos”, Folha de São Paulo, Mercado. 19 de julho de 2014. Acesso em 02/12/2015

Odebrecht Defesa e Tecnologia⁹⁷, o que demonstra a enorme capilaridade que a corporação alcançou ao longo dos anos⁹⁸.

Seria possível ir muito além dessa brevíssima contextualização histórica da trajetória da Odebrecht, resgatando pontos certamente interessantes do processo de constituição e consolidação desta, que é uma das maiores corporações empresariais do país e que tem enorme expressão internacional. Embora o discurso oficial da empresa sinalize uma trajetória de sucesso, não nos faltam episódios, do passado e do presente, que mostram os caminhos tortuosos percorridos pela empresa, com vários casos que associam a Odebrecht a práticas de corrupção no país.

Como afirma Ferreira (2003) no trecho abaixo, a história da Odebrecht se mistura com o padrão de negociação política estabelecido entre grandes empreiteiras e o Estado brasileiro:

É importante salientar que a realização de pactos políticos e econômicos estava inserida na lógica que ordenava e ordena até hoje o funcionamento do campo das construtoras no Brasil. [...] agindo de acordo com a lógica de funcionamento do campo construtor, Norberto Odebrecht ajudou a construir e ao mesmo tempo reproduziu ao longo do tempo as 'regras do jogo' vigentes [...] (FERREIRA, 2003: 113).

Podemos citar alguns exemplos. Em 1978, no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou processos ilícitos na construção das usinas nucleares de Angra I e II, o nome da empresa foi citado como uma das supostas favorecidas. Na década de 1990, da mesma maneira, a construtora também foi citada nos processos de investigação realizados após o *impeachment* do então presidente Fernando Collor. Por fim, atualmente, a Odebrecht é acusada de organizar o chamado “clube das empreiteiras”, que fraudou uma série de contratos para grandes empreendimentos da Petrobras. Em junho de 2015, a “Operação Lava Jato”, conduzida pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal para a investigação deste caso, decretou a prisão preventiva de Marcelo Odebrecht, atual presidente da Organização Odebrecht.

Ou seja, há mais de cinco décadas a Odebrecht mantém laços fortes e diversificados com o

⁹⁷ Dentre os vários ramos de atuação da empresa, talvez o que chame mais atenção é a atuação na área de Defesa e Tecnologia, um setor que a Organização Odebrecht passou a investir a partir de 2008, motivada por uma parceria com as forças armadas, particularmente a marinha, para a implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), no âmbito da Estratégia Nacional de Defesa, do Ministério da Defesa. Ou seja, a atividade econômica, a influência e as articulações políticas da empresa não se restringiram ao campo da construção civil e às relações com o Estado se estabeleceram em áreas muito diversificada ao longo das décadas.

⁹⁸ Informações oriundas do site da Odebrecht: www.odebrecht.com

Estado e creio ser interessante enfatizar, aqui, a ideia de que a empresa, nesse processo de articulação política, definiu também as próprias “regras do jogo” na sua relação com Estado, como indicou Ferreira (2003). O poder de barganha da Odebrecht transcendeu a ditadura (época em que Norberto negociava obras diretamente com o general Geisel), mantendo-se presente nos dias atuais, como mostra todo o processo de corrupção revelado pela Operação Lava Jato no qual funcionários da Odebrecht são acusados de ter participação e inclusive protagonismo em práticas corrupção.

3.2.2. Filosofia, religião e administração gerencial: as origens da Tecnologia Empresarial Odebrecht.

Uma vez apresentada esta breve contextualização da trajetória da Organização Odebrecht, enfatizando-se o poder político e econômico que essa corporação alcançou e continua mantendo ao longo do tempo, apresentarei a seguir um conjunto de reflexões mais voltadas para a Tecnologia Empresarial Odebrecht em si, reencaminhando novamente os debates para o tema da RSC.

De acordo com as informações disponíveis no site da Organização Odebrecht, a TEO seria formada por “um conjunto de princípios, conceitos e critérios, com foco na educação e no trabalho, que provê os fundamentos éticos, morais e conceituais para a atuação dos Integrantes da Organização. Valoriza potencialidades do ser humano, como a disposição para servir, a capacidade e o desejo de evoluir e a vontade de superar resultados. Prevê, ainda, um processo de delegação planejada, baseada na confiança e na parceria entre Líderes e Liderados”.

As ideias que conformam esta filosofia empresarial são apresentadas em três livros escritos por Norberto Odebrecht, cujos títulos são: “De que necessitamos?” (1968), “Sobreviver, crescer e perpetuar” (1983) e “Educação pelo trabalho” (1991). Ao longo dessas três publicações, mas também em reflexões apresentadas em materiais de divulgação menos extensos, de circulação interna à Odebrecht, foi sendo concebida uma ideia original do que seria administrar e construir uma “empresa de sucesso”, concepção esta que busca articular fortes princípios morais e elementos da administração gerencial moderna.

Foi durante todo o período de expansão da empresa, particularmente entre os anos 1960 e 1990, que Norberto elaborou e organizou os conceitos que hoje formam a proposta da TEO. Ao estabelecer como alicerce um conjunto de fundamentos éticos e morais, a TEO abarca uma

visão de mundo específica, que se encontra intimamente relacionada à trajetória pessoal e profissional de seu principal mentor, Norberto Odebrecht.

Para construir uma leitura mais consistente da TEO, partirei aqui da compreensão desta tecnologia empresarial como uma espécie de dispositivo de gestão de trabalho e de pessoas. Ao problematizar alguns de seus pontos principais, tomei como referência (i) o conteúdo oficial apresentado no site e em outros materiais da Organização Odebrecht e, (ii) os resultados de pesquisas que buscaram analisar, tanto o processo de formulação da TEO, como as práticas do grupo Odebrecht, com destaque para as detalhadas informações apresentadas por Alicia Gonçalves Ferreira (2003) em sua tese de doutorado.

A TEO encontra-se estruturada a partir de uma grade um tanto quanto complexa de inter-relações entre o que seriam “os princípios”, “os conceitos essenciais”, “os critérios gerais” e outras tantas categorias propostas para a organização e o funcionamento dessa tecnologia de administração e gestão de pessoas. Como o meu interesse, neste trabalho, vai menos na direção de compreender a matriz lógica que orienta esta concepção e mais no intuito de analisar sua formulação discursiva e fundamentos epistemológicos, concentrarei meus esforços no sentido de descrever e debater alguns pontos principais que, a meu ver, possuem uma relevância mais direta e central na conformação desse discurso.

Um primeiro ponto que podemos destacar diz respeito à origem dos princípios morais que fundamentam a proposta da TEO, vinculados, particularmente, à herança protestante, de matriz luterana, que influenciou a educação de Norberto Odebrecht⁹⁹ quando criança e que foram resgatados por ele no intuito de pensar a filosofia de trabalho de sua empresa. O trabalho de Ferreira (2003) evidencia que a família Odebrecht manteve as tradições e os valores ligados ao protestantismo, mesmo depois de migrar de Santa Catarina para Bahia. Nas palavras da autora:

[...] é importante compreender como os imigrantes de origem germânica, [...] acionaram o elemento étnico e religioso para pensar a si mesmo como um grupo étnico, e assim, justificaram a partir da etnia, o desenvolvimento econômico do Sul do Brasil. Anos mais tarde, Norberto Odebrecht evocaria esse mesmo elemento para construir um determinado discurso empresarial articulando religião, etnia e eficiência empresarial para marcar o contraste da construtora nascente em Salvador em relação aos valores predominantes naquela sociedade dos anos 30 e 40. (FERREIRA, 2003: 72).

⁹⁹ Norberto recebeu rigorosa educação religiosa, de cunho protestante, tanto de sua mãe Hertha, como também e principalmente do pastor alemão Otto Arnold, que foi seu preceptor entre a infância e a adolescência.

Cabe destacar que na Bahia, no início do século XX, ainda eram muito presentes todos os elementos de uma cultura escravocrata, reforçados ainda mais em função das práticas coronelistas dos grandes latifundiários do cacau, que, naquela época, tinham uma influência preponderante na política baiana. De qualquer forma, sem querer me adentrar nesse tema, o fato é que a TEO, nos termos em que foi idealizada, incorpora um referencial de trabalho, ou melhor, uma concepção holística do mundo do trabalho e das relações empresariais, bastante diferente daquele que era vivenciado na sociedade baiana, onde a Organização Odebrecht inicialmente emergiu e se fortaleceu.

A narrativa enunciada por Norberto busca ressaltar a devoção ao trabalho como o diferencial que teria permitido à sua empresa crescer e alcançar o status de uma grande corporação. E, como dito acima, essa visão do trabalho encontra-se intimamente associada à educação religiosa da família Odebrecht: “Devido à sua sólida formação luterana, para meus pais, qualquer tipo de trabalho era dignificante. Também para eles, a parcimônia, a poupança e o uso produtivo do tempo sempre se inscreveram entre as mais belas virtudes” (ODEBRECHT, 1991 apud FERREIRA, 2003: 81).

A ideia do trabalho como um dever, em associação direta com a noção de servilidade, de uma “disposição para servir”, compõe, portanto, um dos principais pilares da TEO. Juntamente com esses valores, outros elementos como, por exemplo, a disciplina, a organização, a solidariedade, a confiança, a cooperação e o espírito empreendedor, também assumem lugar de destaque na formulação desta filosofia da Organização Odebrecht e emergem da mesma matriz protestante que Norberto aciona para a elaboração da TEO. Mas o que caracteriza e diferencia a TEO é, precisamente, a junção desses valores morais protestantes com um determinado referencial de administração gerencial, campo de estudos que teve Norberto como um assíduo estudioso. A perspectiva de gestão empresarial que subsidiou a elaboração da TEO encontra-se calcada na ideia de descentralização e em uma suposta negação da ideia de hierarquia como um princípio organizador das empresas.

Ou seja, quando se associa (i) uma reverência ao trabalho como ato de servilidade voluntária, (ii) conceitos como cooperação, confiança e solidariedade, e (iii) princípios gerenciais que criticam a visão ortodoxa de hierarquia e apregoam flexibilidade, descentralização e horizontalidade no âmbito das relações de trabalho dentro da organização empresarial, configura-se um dispositivo bastante específico para a gestão de pessoas ou “recursos humanos”. Esse arranjo está na base da doutrina que a TEO propaga dentro das instituições que

compõem a Organização Odebrecht, fazendo-se presente também, com algumas peculiaridades, nos projetos de RSC que a Fundação Odebrecht desenvolve no Baixo Sul.

No que diz respeito à proposta de descentralização das relações hierárquicas, embora a maioria das instituições ligadas à Organização Odebrecht se organizem a partir de um esquema de **líderes e liderados**, respaldado na **confiança** e na cooperação mútua (o que precisaríamos verificar na prática como de fato ocorre), centraremos atenção, no contexto desta pesquisa, especificamente nas ideias de cooperativismo e de empreendedorismo que orientam os projetos desenvolvidos pela Fundação Odebrecht no Baixo Sul. Como será discutido mais adiante, o cooperativismo, em que pese a forte propaganda e o discurso instituído pelos projetos analisados, nos moldes como é implementado, acaba por obscurecer uma cadeia ampla de relações de exploração através do trabalho nas comunidades rurais em que a Fundação atua.

Diferentemente do que ocorre no caso da expansão do turismo, como vimos no Capítulo II que, por estar ancorado na implementação de grandes empreendimentos de infraestrutura, acaba por promover conflitos com maior visibilidade e inclusive com expressões de violência mais explícitas, no caso do arranjo de desenvolvimento da Fundação Odebrecht estamos tratando de outro conjunto de práticas. Embora em termos discursivos algumas ideias e justificativas sejam semelhantes, como, por exemplo, o recurso às noções de “desenvolvimento¹⁰⁰” e “pobreza”, as táticas e as estratégias empregadas neste caso assumem características bastante peculiares.

Se o projeto do turismo associa “desenvolvimento” e combate à “pobreza” através dos grandes empreendimentos imobiliários e de infraestrutura, organizando-se com base em um arranjo que vincula políticas públicas, capital estrangeiro e políticos locais, por outro lado, o projeto da Fundação Odebrecht, com base também na prerrogativa da promoção do “desenvolvimento e crescimento integrado e sustentável”, tem como ponto de partida uma política social empresarial (a ação da empresa-providência, que chamei acima de RSC) desenvolvendo uma série de projetos “sócio-educacionais” e “sócio-produtivos” com implicações determinantes para o controle das comunidades e de seus territórios

3.2.3. A trajetória institucional da Fundação Odebrecht

¹⁰⁰ De todo modo, “desenvolvimento” no projeto político do turismo está mais associado à ideia de crescimento econômico, enquanto que no âmbito das ações da Fundação Odebrecht esta categoria se aproxima mais das discussões sobre sustentabilidade, apropriadas pelo setor privado em sua retórica discursiva. Essa e outras comparações serão aprofundadas e melhor trabalhadas nas Considerações Finais deste trabalho.

Em 2015, a Fundação Odebrecht completou 50 anos de existência. Muito antes da RSC despontar no Brasil como uma prática importante para as empresas, a Organização Odebrecht já desenvolvia estratégias de manutenção de sua imagem perante a sociedade e seus trabalhadores. Criada em 1965 e inicialmente denominada Fundação Emílio Odebrecht, nome do pai de Norberto Odebrecht, a organização manteve nos seus primeiros anos atividades voltadas exclusivamente para os funcionários da empresa, suprindo-lhes serviços que a previdência social pública não abrangia.

Nesse primeiro período, que se estendeu até o início da década de 1980, os projetos da Fundação se concentraram nas áreas de assistência médico-hospitalar, ambulatorial, farmacêutica, educacional e recreativa para os trabalhadores da Construtora Norberto Odebrecht, que em 1978 já tinha atuação ampla na Bahia e no Nordeste, contando com cerca de 20 mil funcionários¹⁰¹. Em 1982, a Fundação passa pelo seu primeiro processo de mudança institucional, redirecionando o foco de atuação e passando a incidir com maior ênfase em “questões de interesse público”¹⁰².

A partir de um convênio estabelecido com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Fundação lançou um programa para organização de boas práticas que contribuíssem para “formulação de propostas para melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores”. Como resultado dessa parceria, foi lançado o Prêmio Emílio Odebrecht, cuja proposta era conceder bolsas a pesquisadores, patrocinar trabalhos, encontros e debates que possibilitassem ajudar o governo a resolver problemas sociais, relacionados às condições de vida dos trabalhadores das empresas. A Fundação caminhava, assim, na sua consolidação como a expressão “empresa-providência” do grupo Odebrecht, ampliando suas relações com o Estado no desenho e elaboração de políticas sociais, embora o foco ainda estivesse restrito aos trabalhadores da própria empresa.

No ano de 1983, a Fundação tornou-se a instituição responsável por organizar, sistematizar e difundir os preceitos da TEO. Daí em diante, passa a atuar como uma espécie de centro de produção de conhecimento (“engenharia social”) do Grupo Odebrecht, tanto no que tange à qualificação dos processos administrativos, motivacionais e de gestão de pessoas para a própria

¹⁰¹ Vale destacar a origem das ações da Fundação tinha explicitamente o foco no trabalhador da empresa e nas suas “condições de vida”.

¹⁰² A análise da trajetória histórica da Fundação Odebrecht foi realizada com base nas informações apresentadas no site da instituição: <http://www.fundacaoodebrecht.org.br/Quem-Somos/Historico>. Acesso em 04 de dezembro de 2015.

empresa, quanto no que diz respeito à formulação de uma engenharia institucional inovadora (produção de conhecimento em RSC) que dali em diante começava a se voltar para fora dos limites da empresa.

Seguindo esse caminho, em 1988 a Fundação irá promover uma guinada em direção ao que hoje é um dos seus principais focos de atuação: a formação profissional de jovens e adolescentes. No início da década de 1990, estabelece uma parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), lançando a campanha “Só a Escola Corrige o Brasil”, que teve como propósito fomentar boas práticas no ensino básico e fundamental. Da mesma maneira, em 1995, já com a nova denominação “Fundação Odebrecht”, lança o prêmio “O adolescente por uma Escola melhor”, do qual participaram quase três mil iniciativas promovidas por jovens de 19 estados do país. Assim, embora mantivesse as atividades voltadas ao seu público interno de funcionários, a Fundação foi aos poucos ampliando seu escopo de atuação para a temática da educação e ganhando notoriedade no então emergente campo da responsabilidade social no Brasil.

No ano de 1999, a Fundação passa a integrar o programa "Aliança com o Adolescente pelo Desenvolvimento Sustentável no Nordeste", em parceria com outras organizações que, à época, já vinham se destacando no cenário nacional por conta de suas ações de responsabilidade social empresarial, como o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Kellogg. A iniciativa contava, ainda, com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), evidenciando que o modelo de política social empresarial proposto esteve desde o início (e assim permanece) ancorado no importante apoio do poder público, inclusive financeiro.

Cabe destacar algumas questões relacionadas a esse programa. Pela primeira vez as iniciativas da Fundação Odebrecht passam a estar associadas à ideia de “desenvolvimento sustentável”. Como vimos anteriormente, é precisamente neste período, ao longo da década de 1990, que os debates sobre sustentabilidade ganham escala e são também incorporados e apropriados pelas empresas, tanto em termos discursivos como também, como é aqui o caso, no âmbito das ações de RSC.

Cabe observar, também, que é com esse programa que a Fundação passou a manter uma rotina permanente de atividades na região do Baixo Sul da Bahia. Inicialmente, o programa atuava ainda em outras localidades (Médio Jaguaribe, no Ceará; e Bacia do Goitá, em Pernambuco), selecionadas em função da concentração de pobreza, medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ou seja, juntamente com a ideia de “desenvolvimento sustentável” aparece

também a justificativa de intervenção em função da “pobreza” e pela necessidade de superação da mesma.

Essa associação entre “desenvolvimento sustentável” e “pobreza” configura um dispositivo de justificação e autorização para intervenção ainda presente no discurso atual discurso que sustenta as iniciativas e projetos da Fundação. Como pude observar em campo, essa justificativa que toma o Baixo Sul como “região pobre”, onde as pessoas precisam ser ajudadas, aparecem como componente central no discurso dos profissionais da Fundação Odebrecht. Os trechos a seguir mostram um pouco a importância assumida pela questão da pobreza nas falas de um entrevistado, funcionário da Fundação Odebrecht.

[...] o doutor Norberto falava do povo daqui que não tinha instrução, não tinha emprego, escola, nada. Ele chamava eles de bípedes implumes. Então era como se fosse um animal sem pena. Porque não tinha nome, não tinha carteira, não tinha nada [...]. O mapa da pobreza, e você encontra isso na SEI (Secretaria de Estudos Econômicos da Bahia), você tem lá diversas publicações, inclusive digitais, e você vai ver o mapa da fome na Bahia e ele está todo aqui. Inclusive com índices iguais à região semiárida da Bahia.

Trabalho de Campo. Maio de 2015. Entrevista com funcionário da Fundação Odebrecht

A partir 2003, a Fundação Odebrecht aprofunda os trabalhos com base nesse novo referencial “pobreza-desenvolvimento sustentável” e passa também a atuar de maneira focalizada e intensiva no Baixo Sul da Bahia. Não é por acaso a escolha desta região e a mesma não se justifica apenas pela questão da pobreza, como vimos acima. Como mostrarei adiante, a família Odebrecht possui vínculos históricos com o Baixo Sul, desenvolvendo atividades na região pelo menos desde a década de 1950.

Buscando organizar em um conjunto coeso as várias iniciativas e boas práticas experimentadas ao longo dos anos, particularmente no trabalho de educação sócio-profissional com jovens, a Fundação lança no início dos anos 2000 o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Baixo Sul da Bahia – DIS Baixo Sul. O objetivo central dessa iniciativa seria a promoção do “desenvolvimento e crescimento sustentáveis das atividades econômicas para as quais o Baixo Sul tivesse mais vocação, e sua estratégia iria além da prioridade ao adolescente, promovendo a interação do jovem com sua família”. Verifica-se, aqui, uma reorientação do público-alvo do trabalho da Fundação, que passa a incluir e abarcar não só os jovens, mas toda a “unidade-família”.

Anos mais tarde, em 2005, o DIS Baixo Sul passou a se chamar Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado e Sustentável do Baixo Sul (PDCIS), nomenclatura que carrega até hoje. É por meio deste programa que a Fundação Odebrecht desenvolveu diversos projetos na região, fundando várias outras organizações sociais (OSCIPs) que passaram a se constituir como operadoras das iniciativas de RSC no Baixo Sul. Em 2006, a Fundação irá estabelecer uma parceria com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que resultou no aporte de U\$ 1 milhão para o fortalecimento do PDCIS.

No ano seguinte, em 2007, é firmado um novo acordo de cooperação como governo do estado da Bahia, que também passaria a vincular apoio e recursos no PDCIS, mostrando mais uma vez as várias articulações políticas que foram viabilizando e fortalecendo a Fundação Odebrecht ao longo dos anos. A ideia de “governança participativa”, estabelecida no âmbito do PDCIS, consiste em uma figura de linguagem que a Fundação cunhou para justificar a prática das parcerias público-privada que, como vimos, são oriundas das relações históricas que as Organização Odebrecht estabelecem com o Estado. São também parte do arranjo organizado no âmbito da RSC e da política social empresarial que a Fundação coordena, o qual, para além de investir recursos privados, assume a prerrogativa de também direcionar os recursos públicos para iniciativas de responsabilidade social.

Em sinergia com o Poder Público (Federal, Estadual e Municipais), a iniciativa privada, por um lado, realiza investimento social privado, transferindo recursos e tecnologia, por meio da prática da responsabilidade social. Por outro lado, a sociedade civil organizada faz acontecer as ações com eficácia e eficiência e retroalimenta os demais setores com informações úteis e inteligentes ao processo de desenvolvimento e crescimento integrado com sustentabilidade. Essa condição concretiza a Governança Participativa, uma vez que desenvolve e consolida a prática do diálogo e da articulação entre o poder público constituído (1º setor), a iniciativa privada (2º setor) e a sociedade civil organizada (3º setor). (FUNDAÇÃO ODEBRECHT, 2013: 10).

No caso da Fundação Odebrecht, o segmento denominado “sociedade civil organizada”, consiste na verdade em OSCIPs criadas pela própria Fundação. Elabora-se, portanto, uma redoma discursiva e um conjunto de práticas em torno da ideia de “governança participativa” que se justificam a partir de movimentos auto-referenciados e que orbitam em torno dos interesses da própria Fundação Odebrecht.

Antes de seguirmos na descrição mais detalhada a respeito do PDCIS, de sua proposta, suas

organizações e dos vários projetos que a Fundação desenvolve no Baixo Sul, creio ser importante retomar alguns fatos históricos que nos dão subsídios para analisar a relação e o interesse da família Odebrecht no território do Baixo Sul. Esse resgate histórico deverá contribuir para uma leitura mais acurada dos interesses que levaram a Fundação a apostar nesta região específica como foco para os projetos de RSC da Odebrecht.

3.2.4. Antes do desenvolvimento sustentável: posseiros, desmatamento e grilagem de terras.

A história da família Odebrecht no Baixo Sul remonta ao final da década de 1940, quando a CNO (àquela época ainda sem a expressão nacional que possui hoje e dando seus primeiros passos na construção de parcerias com o governo estadual) assume alguns contratos para realização de obras na região, particularmente pequenos portos e atracadouros. Dentre essas obras cabe destacar a implantação, em 1948, pela Construtora Norberto Odebrecht, do porto de Graciosa, situado no mesmo local do conflito que foi tratado no capítulo anterior. O estabelecimento desses portos para pequenas embarcações teve um impacto importante na região e, juntamente com as estradas que vinham sendo construídas desde a década de 1930, possibilitou significativas melhorias no acesso e na logística de transportes no Baixo Sul.

Diante desse cenário de provimento infraestrutural básico, particularmente em termos de logística de transporte, Norberto Odebrecht foi motivado a investir na região. Como apresentei na introdução deste trabalho, o Baixo Sul possui, ainda hoje, grandes extensões de florestas, particularmente na região dos vales e nas partes de relevo mais alto. Na década de 1950, essa riqueza natural era ainda mais abundante, e isso chamou atenção de Odebrecht. Em 1952, a família Odebrecht funda a Sociedade Anônima Industrial e Comercial de Ituberá (SAICI), cuja principal atividade econômica era a extração e comercialização de madeiras que eram retiradas das florestas do Baixo Sul¹⁰³.

Se hoje a “sustentabilidade” é marca obrigatória no discurso da Fundação Odebrecht, a história mostra que a SAICI foi responsável por promover e incentivar o desmatamento de amplas áreas de floresta no Baixo Sul, particularmente no trecho dos vales entre Ituberá, Igrapiúna e

¹⁰³ “Resolvi em 1949 investir numa tal de Ituberá Comércio e Indústria, uma indústria de madeira. Abri essa empresa em 1950 e, em 1954, fechei porque não entendia nada daquilo”, conta Norberto à Folha de São Paulo (Acesso em 02/12/2015:<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1488680-norberto-odebrecht-proveitou-as-privatizacoes-e-encarou-escandalos.shtml>). Ocorre que, embora Norberto tenha de fato se afastado dos negócios da SAICI, isso não implicou um desinteresse sobre as terras o Baixo Sul, como veremos adiante.

Camamu. Ao longo das décadas de 1950 e 1960, as regiões de floresta, até então ocupadas predominantemente por posseiros, na sua maioria comunidades de negros descendentes de escravos, passaram a ser objeto de interesse de grandes proprietários que chegavam à região incentivados por Odebrecht. O principal eixo de expansão consolidou-se ao longo da BA 250. As grandes fazendas instalaram-se nesta região entre 1954 e 1964, formando propriedades que variavam entre 100 e 1000 hectares, em média (DE VORE, 2014).

A atividade inicial era a exploração de madeira e foi assim que se consolidou a primeira fase de expansão das grandes propriedades na região (DE VORE, 2014). Logo em seguida, ao longo dos anos 1960 e 1970, as antigas áreas de florestas passaram a ser ocupadas com plantações de seringueiras para o cultivo de borracha, e também com plantações de cacau, atividade que naquele período ainda estava em expansão, proveniente do sul do estado da Bahia. Embora as propriedades tivessem em média cerca de 1000 hectares, cabe destacar que a Firestone, em 1956, adquire junto a Norberto Odebrecht uma área de 9.000 hectares, onde instala uma grande fazenda de seringueiras para produção de borracha (SILVEIRA LIMA, 2011).

Norberto Odebrecht encarregou-se de aproximar investidores de peso dispostos a instalar empreendimentos na região, como que angariando apoiadores a um novo projeto de desenvolvimento, que, naquele período estava voltado para produção agroindustrial, com destaque para a produção e industrialização da borracha e do cacau. Além da Firestone, adquiriram grandes quantidades de terras no Baixo Sul a família Matarazzo, a ESSO Standard Oil (Companhia de Petróleo e Combustíveis), além de vários políticos baianos influentes com quem Norberto estabelecia relações, como, por exemplo, Ângelo Calmon de Sá.

Nesse processo de ocupação e conformação do território, cabe destacar ainda o “projeto Colônia”, que se consistiu em uma articulação política promovida por Norberto para atrair mão de obra imigrante para região. Em 1953, em uma parceria estabelecida com empresários e fazendeiros recém-instalados na região e com o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), Norberto Odebrecht cede uma área de 4.000 hectares¹⁰⁴ que se somam a outros 10.000 hectares concedidos pela administração municipal de Ituberá formando uma Colônia onde foram assentadas dezenas de famílias de imigrantes japoneses (FLESHER, 2006).

Segundo De Vore (2014) e Flesher (2006), a Colônia tinha como objetivo ampliar as áreas de

¹⁰⁴ Não se sabe ao certo a quantidade exata de terras que foram apropriadas pela família Odebrecht no período em questão. De qualquer forma, se levarmos em conta que o negócio firmado com a Firestone envolveu 9.000 hectares e que para a instalação da Colônia foram cedidos outros 4.000 hectares, podemos ter uma dimensão do volume abundante de terras que a Odebrecht adquiriu no Baixo Sul.

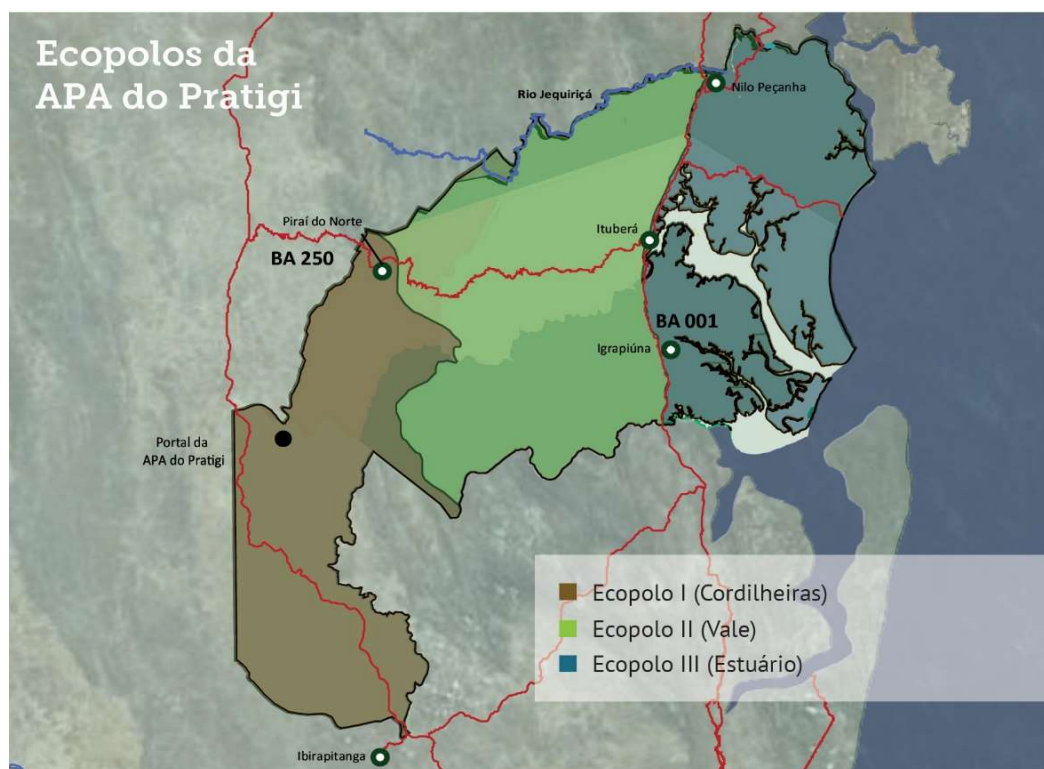
extração de madeira, utilizando, no caso, a mão de obra dessas famílias estrangeiras que se instalaram na região. Toda a produção de madeira da Colônia e das áreas adjacentes foi comercializada com a SAICI. Em 1965, quase que a totalidade das florestas (uma área de aproximadamente 140 km²) desta região já haviam sido devastadas. Como enfatizou o trabalho de Silva (2003), Norberto Odebrecht “constituiu-se como um dos maiores exploradores de madeira e devastador das matas da região” (2013: 127).

Como mencionei acima, na área onde se instalou a Colônia, assim como em toda a região dos vales do Baixo Sul, existiam antigas ocupações de posseiros. A ampliação do interesse capitalista sobre essas áreas, com o desencadeamento de um processo intenso de compra de terras e de constituição de grandes fazendas, gerou uma série de conflitos com essas comunidades que passaram a ser desalojadas. E, de acordo com as pesquisas de campo realizadas por De Vore (2014) e Silva (2013), foi Norberto Odebrecht um dos principais protagonistas do avanço sobre essas terras. Os trabalhos desses dois autores abordaram em perspectiva histórica a expulsão dessas comunidades, principalmente no trecho hoje ocupado pela APA do Pratigi.

Os posseiros que residiam nesta área não possuíam nenhum tipo de documento legal que lhes garantissem formalmente a propriedade dessas terras. Essas comunidades foram sendo formadas ao longo do século XIX e início do século XX, compostas por uma população de escravos e ex-escravos fugidos ou alforriados, oriundos principalmente das grandes fazendas de cana-de-açúcar, no Recôncavo, e de cacau, no sul da Bahia. Encontravam nesses vales tranquilidade e terras fartas, longe das grandes fazendas e das áreas de expansão urbana no litoral.

Tratavam-se, na ocasião, de “terras devolutas”, pertencentes formalmente ao Estado, embora o mesmo não exercesse nenhum tipo de controle sobre essa localidade, não prestando, também, qualquer tipo de assistência a essas comunidades que viviam completamente à margem e sem perspectivas de acesso a direitos civis básicos. “Não existia, como se fosse um bicho. Quando chegava lá o cara saía daqui da roça pra cidade, ia dar queixa de Odebrecht. Como é que dá queixa? Se ele não existia, nem documento tinha” (2014: 34), mostra Jonathan De Vore em uma dentre as várias entrevistas que realizou com membros das comunidades situadas na região em questão.

Figura 36 - Mapa da APA do Pratigi.



Fonte: Site da Fundação Odebrecht (2015)

Cabe destacar que as unidades de conservação ambiental no Baixo Sul são fruto (i) dos investimentos institucionais e de propagando do turismo, e (ii) do apoio e da mobilização da Fundação Odebrecht, que também procurou associar sua imagem à ideia de preservação ambiental na região. Atualmente, embora desenvolva ações por todo Baixo Sul, é na região da APA do Pratigi que a Fundação investe recursos mais pesadamente. As antigas (e atuais) fazendas adquiridas e negociadas pela família Odebrecht ficam exatamente nesta área, especificamente no trecho da BA 250.

O nome de Norberto Odebrecht é onipresente nos relatos e narrativas apresentadas nos trabalhos de De Vore (2014) e Silva (2013). “Odebrecht chegava aqui e pronto...Ele que era o donão, ele que queria tudo” (DE VORE, 2014: 159). “E aí, doutor Norberto entrou, medindo esses terrenos todos dessa área. Depois que mediu, quer dizer que aí desalojou as pessoas que ficou dentro do rumo dele. Ninguém ficou; ele tirou todo mundo pra fora” (SILVA, 2013: 131).

No estudo realizado por Silva (2013) sobre a história dos conflitos agrários na região dos vales no Baixo Sul, particularmente no que diz respeito à comunidade quilombola de Lagoa Santa (Ituberá), o autor recorre também à consulta de antigos processos judiciais relacionados à disputa pela posse de terras nessa localidade. O trecho abaixo ilustra uma contenda jurídica entre o empresário e um posseiro (Eugênio). Cabe destacar, como informa o autor, que esse foi um dos poucos casos que chegou a ser judicializado, uma vez que, sem amparo e informação,

a maioria dos posseiros não teve condições de enfrentar e resistir ao processo de expulsão que Odebrecht e outros fazendeiros empreenderam na região.

Nesse processo, Eugênio Ventura dos Santos acusa a COMEBA e Odebrecht de invadirem a posse denominada 'Mina nova, situado no Juliana', no município de Ituberá, que ocupava há mais de trinta anos, sob a 'gratuita afirmação de que é dono do imóvel'. Com auxílio de 'camaradas armados e sob ameaças', expulsou-o da referida posse. Esse processo foi aberto em 10 de março de 1962 e [...] estendeu-se até 1965, quando o juiz proferiu a sentença final, em 20 de setembro de 1965, dando ganho de causa à COMEBA e destituindo Eugênio Ventura, agricultor, analfabeto, e então com 71 anos de idade, a não poder 'permanecer no uso fruto do benefício da concessão liminar. (SILVA, 2013: 127).

A truculência e o uso de práticas opressivas aparecem na maioria dos relatos das comunidades sobre o avanço dos fazendeiros na região. No caso de Norberto Odebrecht, a pessoa responsável pela organização das campanhas mata adentro para a expulsão dos posseiros foi Joaquim Sampaio de Aragão, conhecido também na região como Joaquim Epaminondas. Quando estive em campo, entrevistando pessoas nos assentamentos do MST que ficam nesta região, ao perguntar sobre a história do local, ouvi vários relatos sobre os feitos de Joaquim. Pelos serviços prestados, que garantiram a Odebrecht uma enorme quantidade de terras e fortaleceram ainda mais o poder político do empresário na região, Joaquim recebeu uma homenagem de Norberto, uma estátua que está localizada na Fazenda Juliana, a principal propriedade da família Odebrecht nos vales do Baixo Sul.

O trecho a seguir é parte da entrevista que realizei com uma liderança do MST no Baixo Sul, assentado no PA Josinei Hypolito. Sua fala mostra que o uso de violência era expediente corriqueiro na expulsão dos posseiros por Joaquim, a mando de Norberto.

[...] ele tinha uma grande quantidade de terra, que trabalhava mais os avô e os pais dele, naquela época. E que tudo aquilo ali, Norberto, através de um tal Joaquim, chegaram lá, ofereceram casa, ofereceram uns recursozinhos para eles abandonar aquilo ali, passar aquilo ali e ir embora. Como ele não quis, o que foi que aconteceu? Expulsaram o pobre do velho lá da roça. Tomaram na raça. Lá no fundo da fazenda. Joaquim era o capanga e era terrível. [...] Ele era um homem muito respeitado por Norberto e foi muito as área do povo que eles tomaram. [...] os que resistiram, tiveram que sair à força. Não teve jeito. Montaram o império.

Trabalho de Campo. Agosto de 2015. Entrevista com liderança do MST

Figura 37 - Estátua de Joaquim Epaminondas.



Fonte: De Vore (2014)

De Vore (2014) apresenta também uma longa entrevista com o próprio Joaquim, que conta em detalhes como ele e seus homens avançaram para os vales, medindo e registrando as terras em nome de Norberto Odebrecht. Quando encontravam famílias de posseiros no trecho que estavam marcando, “negociavam” a compra da casa e dos bens dessas pessoas, dizendo que, de uma forma ou de outra eles perderiam aquela terra. O principal argumento de Joaquim era que Norberto já havia negociado com o Estado a compra daquelas áreas, embora tenha conseguido gerar tais documentos somente após a expulsão das famílias da área¹⁰⁵. Os trechos a seguir são parte da conversa estabelecida com o próprio Joaquim e registrada na tese de De Vore, onde o entrevistado narra um suposto diálogo com Norberto, e mostra a abrangência do território em que ele atuou, principalmente ao longo dos anos 1960:

(Norberto pergunta): Você conhece a nascente da Juliana?

Eu (Joaquim) disse: Conheço.

Conhece a nascente do Mina Nova?

Eu disse: Conheço.

¹⁰⁵ A “compra” dessas terras do Estado por Norberto e por outros empresários é narrada em detalhes no trabalho de Egnaldo Silva (2013), mostrando as inúmeras articulações políticas que esses fazendeiros mantinham com os delegados de terras de Ituberá e com o funcionalismo público em geral, tanto nos municípios, quanto no âmbito estadual, o que foi fundamental para “esquentar” as terras e validar os documentos de propriedade dessas áreas.

Conhece a nascente do Lajedo?

Conheço.

Conhece a nascente do Pimenta?

Conheço.

Conhece a nascente do Terra Cortada?

Conheço.

Então, esse vale é que a gente tamo interessado. Você vai conquistar e comprar esse vale todo aí, até sair na BR-101. (DE VORE, 2014: 167)

Todo esse trecho foi tomado por Odebrecht (e outros grileiros). Essas terras foram sendo, aos poucos, repassadas através da venda para outros fazendeiros e empresários. Nesse período, ao final da década de 1960 e início de 1970, as grandes propriedades foram se fortalecendo e iniciando atividades produtivas, principalmente as monoculturas de seringueira e de cacau. Como mostra Silva (2013) e como também observei nas entrevistas que fiz em campo, a grande maioria das famílias que foram expulsas de suas terras, retornaram para as mesmas localidades para trabalhar como funcionários das fazendas.

Em alguns casos, os “novos proprietários” permitiram que as famílias voltassem para suas antigas casas, mas agora na condição de trabalhadores, não mais como posseiros. As casas eram agora de propriedade dos fazendeiros e empresários. Em outros casos os antigos posseiros, embora permanecessem na área como trabalhadores das fazendas, tiveram como opção ou ir morar nas cidades próximas (Ituberá, Igrapiúna e Camamu), ou viver nas “vilas operárias” que foram construídas em algumas fazendas, principalmente nas de maior porte.

Ao expropriar o território tradicionalmente ocupado por essas famílias de posseiros, ocorre também uma apropriação da mão de obra dessa população pelos fazendeiros. Os posseiros, sem muita alternativa e também na intenção de permanecer perto dos locais onde viviam com suas famílias, acabaram se vinculando a essas fazendas agora como trabalhadores assalariados. A título de exemplificação, creio ser interessante mencionar o caso da Fazenda Três Pancadas, de propriedade de Norberto Odebrecht, que em 1953, após a expulsão das comunidades de posseiros que residiam na localidade, iniciou o plantio de seringueira para produção de borracha. Poucos anos adiante, em 1956, a fazenda é vendida para a Indústria de Pneus Firestone, que intensificou as atividades produtivas nas duas décadas seguintes. Como mostra Paulo Henrique Silveira Lima (2011) em sua dissertação de mestrado que versa sobre a indústria da borracha no Baixo Sul, a Firestone se beneficiou em grande medida da disponibilidade farta

de mão de obra dos antigos posseiros.

O cultivo de seringueira foi amplamente incentivado na região do Baixo Sul através de uma série de incentivos do governo estadual e também do governo federal. Para além da perfeita adaptação edafoclimática que obteve na região do Baixo Sul (quase tão úmida quanto a região amazônica), as plantações de seringueiras desempenhavam, ainda, um importante papel de sombreamento do cacau. As duas culturas passaram a ser realizadas em consórcio tornando-se, rapidamente, as principais apostas da agricultura capitalista na região. No período anterior à introdução da seringueira na região, o cacau era cultivado no sistema agrícola conhecido como *cabruca*, em que a própria floresta nativa realizava o sombreamento dos cultivares. Com a chegada dos seringais, aumentou ainda mais o incentivo para o desmatamento na região.

Em 1982 a Firestone vende a fazenda Três Pancadas para a Companhia Brasileira de Borracha, que um ano depois, em 1983, repassa a propriedade para a Indústria de Pneus Michelin, e a fazenda passa a ser denominada “Plantações Michelin da Bahia (PMB)”. Desse período em diante, a Michelin assumiu uma política de expansão do cultivo da borracha na região, o que ocorreu não mais por meio da aquisição de novas terras pela empresa, mas através da difusão da cultura para médios e pequenos agricultores.

Essa proposta evoluiu e se aperfeiçoou ao longo dos anos e, atualmente, a PMB mantém uma iniciativa denominada Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PAAF), que tem como objetivo a inclusão de camponeses na cadeia da borracha, oferecendo acesso a uma linha específica de crédito e acompanhamento em atividades de assistência técnica. Amparado no discurso empresarial do desenvolvimento sustentável e na ideia de inclusão produtiva dos agricultores (o que nos permitiria compreendê-lo como um caso de RSC), esse programa se inscreve na estratégia de ampliação da produção da Michelin no Baixo Sul.

A facilidade de mercado, a expectativa de melhores rendas e o próprio avanço da cadeia da borracha, acabaram induzindo os pequenos agricultores a aderirem ao cultivo de seringueiras. O resultado disso é um processo de especialização da produção das famílias “beneficiadas”, que prejudica, por exemplo, as práticas agrícolas tradicionais e a segurança alimentar e

nutricional dos camponeses.¹⁰⁶ Sem entrar em mais detalhes sobre esse caso específico¹⁰⁷, cabe voltarmos ainda para uma questão importante que tem a ver com a evolução do perfil de posse de terras na região.

Em meados da década de 1990, o tema da reforma agrária volta a ganhar visibilidade em âmbito nacional, como consequência da pressão dos grupos camponeses que vinham se organizando e também de uma série de episódios de conflitos envolvendo latifundiários e a resistência promovida por movimentos sociais, principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Os massacres de Corumbiara, em Rondônia (1995) e Eldorado dos Carajás, no Pará (1996), são dois dos casos mais sérios em que muitos camponeses foram assassinados. Essas questões ganharam repercussão na mídia, e nesse mesmo período intensificou-se a pressão dos movimentos na denúncia dos latifúndios. Os antigos fazendeiros, ou mesmo empresários de outros ramos que possuíam grandes quantidades de terras, passaram a adotar uma série de estratégias para fragmentação de suas propriedades, mesmo que isso não implicasse perda de poder ou influência sobre a área. É o caso, por exemplo, da venda de parte das terras para familiares, sócios, clientes etc.

No caso da fazenda “Plantações Michelin da Bahia” vemos algo muito semelhante. Em 2004, a empresa colocou em prática o Projeto Ouro Verde Bahia (POVB), em um convênio firmado junto ao governo do estado da Bahia¹⁰⁸, o Banco do Nordeste, o IBAMA e as prefeituras de Igrapiúna e Ituberá. O projeto teve como objetivo prático a fragmentação da área. A propriedade original tinha cerca de 10 mil hectares, desde a época em que Norberto Odebrecht vendeu a Fazenda Três Pancadas para a Firestone. Após o POVB, os quatro mil hectares produtivos, ou seja, a parte da propriedade que já estava plantada com árvores de seringueira e cacau, foram repassadas para 12 funcionários da própria empresa, através de compra financiada com uma linha de crédito público, fornecido pelo Banco do Nordeste.

O volume total de crédito liberado de uma só vez foi de R\$ 22,5 milhões, repassados como um

¹⁰⁶ O SASOP desenvolve um interessante trabalho relacionado à diversificação da produção, à agroecologia e à segurança alimentar dos agricultores da região do Baixo Sul. A presença marcante da agricultura capitalista na região, especialmente com o cacau, mas também com a borracha e mais recentemente com a banana, acabaram por induzir esse processo de especialização e verticalização da produção dos pequenos agricultores. E precisamente no enfrentamento desta problemática que o SASOP vem buscando atuar.

¹⁰⁷ A tese de Paulo Henrique Silveira Lima (2011) retrata em detalhes a atuação da Plantações Michelin da Bahia (PMB).

¹⁰⁸ Por meio da Secretaria de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (SEMARH), da Secretaria de Combate à Pobreza e das Desigualdades Sociais (SECOMP), da Secretaria de Agricultura (SEAGRI), da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM).

investimento na “agricultura familiar”, mesmo sendo nítido que os principais beneficiários eram os funcionários da empresa. Como ouvi de um representante da Fundação Odebrecht, “da noite para o dia eles enriqueceram e foram cuidar das propriedades cujo pagamento seria com a própria produção”.

Fora esses quatro mil hectares produtivos, a área ainda abrangia uma porção bastante expressiva coberta por florestas. Na proposta do programa estava prevista a concessão de três mil hectares para a instalação de unidades de conservação, em uma espécie de corredor ecológico na região. Atualmente, da área em questão, somente foi instalada uma RPPN, com o mesmo nome do programa (Ouro Verde), com apenas 214 hectares, demarcados em 2010. A parceria com o IBAMA no desenho do projeto, que era na época o órgão responsável pela delimitação de unidades de conservação¹⁰⁹, era justamente para esse intuito.

O fato é que a fragmentação teve como justificativa e fundamento discursivo (i) o apoio e investimento na agricultura familiar e (ii) a promoção de unidades de conservação ambiental. Esses dois objetivos não se efetivaram. Mas, por outro lado, a propriedade conseguiu descaracterizar-se como objeto passível de reforma agrária, tanto pela diminuição efetiva do seu tamanho como também pela retórica do desenvolvimento sustentável, que estaria, em tese, sendo promovido pela empresa (pelo proprietário) em prol da conservação da natureza e do apoio aos agricultores familiares. Cabe ressaltar que no Baixo Sul e, particularmente, nesta região específica, desde o final da década de 1990 vinham acontecendo várias iniciativas de pressão pela reforma agrária em fazendas de cacau falidas ou em evidente declínio, o que resultou em vários assentamentos que foram sendo implantados nas redondezas, como o PA Josinei Hypólito, PA Lucas Dantas e o PA Margarida Alves.

Vimos, portanto, que desde meados da década de 1950, a família Odebrecht esteve envolvida e protagonizou vários processos de apropriação de terras na região da atual APA do Pratigi. Dentre as grandes propriedades que Norberto “adquiriu”, várias foram repassadas em negócios realizados com clientes, parceiros políticos e empresas multinacionais. Porém, uma área específica ficou até os dias atuais em propriedade dos Odebrecht. Trata-se da antiga Fazenda AGRISA, área que atualmente leva o nome Fazendas Reunidas Vale do Rio Juliana. O depoimento a seguir é parte da conversa que tive com outra liderança do MST:

Esse nome AGRISA isso já é de muitos anos. [...] o povo conhece por

¹⁰⁹ Desde 2007, o órgão responsável pelas unidades de conservação no Brasil é o Instituto Chico Mendes (ICMBio), que foi desmembrado do IBAMA, na gestão da ministra Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente.

AGRISA, mas na verdade o nome lá hoje é a Fazendas Reunidas do Vale do Rio Juliana, ou fazenda Juliana. Que é as terras de Norberto Odebrecht, que pega um corredor geral aqui quando termina a divisa de Ituberá com Igrapiúna, e sobe direto, vai até Itamaraty. Então é muito grande, muito grande. Por hectare eu não sei dizer, não.

Trabalho de Campo. Agosto de 2015. Entrevista com liderança do MST

A área total desta fazenda é de 4.822,50 hectares, segundo informações do site oficial da propriedade¹¹⁰. Adotando, ao que tudo indica, a mesma estratégia de fragmentação empregada no caso da Fazenda Plantações Michelin da Bahia, em 1993 a antiga fazenda AGRISA passa a ser denominada Fazendas Reunidas do Vale do Rio Juliana (FRVJ), repartida em quatro grandes propriedades, subdivididas ainda em 97 glebas. Ao longo da década de 1990, a área passou a ser utilizada pela Fundação Odebrecht como espaço de experimentação de uma série de estratégias e projetos pilotos que, conforme veremos, anos mais tarde extrapolaram as cercas da fazenda e passam a envolver comunidades de várias áreas do Baixo Sul.

¹¹⁰ Site oficial do empreendimento: <http://www.valedojuliana.com.br/>

Figura 38 - Fazendas Reunidas Vale do Juliana.



Fonte: Site da Empresa (<http://valedojuliana.com.br/wp/>)

A FRVJ é organizada em um sistema de gestão inspirado na TEO e denominado “Unidades-Famílias Parceiras”. Ou seja, cada uma das 97 glebas que compõem as quatro fazendas é destinada a uma família que trabalha em regime de parceria com o proprietário. As principais atividades produtivas na FRVJ são o cacau e a seringueira e, em menor escala, a pupunha e a piscicultura. A administração da fazenda oferece a essas famílias assistência técnica, por meio de um “líder educador”, que acompanha as atividades produtivas e tem como objetivo “capacitar os agricultores” a trabalharem como “pequenas empresas¹¹¹”. No resumo dos fatos, as famílias são obrigadas por contrato a repassar 50% de tudo que produzem ao proprietário. No caso, à família Odebrecht.

Nunca é demais lembrar que essas famílias que hoje trabalham nas FRVJ são, em sua maioria, descendentes dos posseiros que residiam na mesma área. O trecho a seguir é fruto de um diálogo

¹¹¹ “De acordo com essa Filosofia, cada Parceiro Agrícola tem que se perceber e se colocar como Empresário de sua gleba, de seu negócio, buscando seu crescimento e o de sua produtividade”. Site da Fundação Odebrecht: <http://www.fundacaoodebrecht.org.br/>

que tive com João Batista, hoje 75 anos, que já trabalhou como parceiro na FRVJ e que sempre residiu na região:

João Batista (JB): “A AGRISA é de 64, 63 pra cá, que construíram a AGRISA.”

José Renato (JR): “Como que era lá antes?”

JB: “Era mata, era mata. Tinha posseiro aqui, ali. um quintalzinho por aqui, uma rocinha ali.”

JR: “O senhor conhece a história de como os empresários chegaram lá?”

JB: “Eles compraram, rapaz, eles foram chegando. Porque o doutor Norberto ele era dono aqui de Contena. Aí ele viu aquela mata, e eles compraram. (...) Aí começou botar roça, botar roça e aí fez meio mundo de coisa lá.

JR: “E os posseiros?”

JB: “Venderam e aí eles compravam. Se não vendia, eles cercavam tudo, e aí? Aí tinha que vender né? Ia fica preso, não tinha pra onde ele espalhar.

JR: “E comprava barato?”

JB: “Rapaz, isso era a troco de banana (risos e silêncio.) Hoje tem muita gente esperta, muita gente sabida. Mas naquele tempo o povo da roça era muito apagado, né? Qualquer conversa bonita comprava.”

Trabalho de Campo. Agosto de 2015. Entrevista com assentado do MST

Esse modelo de organização produtiva no qual está estruturada a FRVJ e que se reveste de uma dose de “política social” para agricultura familiar, partindo também da retórica do desenvolvimento sustentável, consiste no embrião da chamada “aliança cooperativa estratégica”, a principal estratégia de mobilização e penetração da Fundação Odebrecht nas comunidades em que atua. Aliando investimentos (i) em educação profissionalizante para jovens rurais, (ii) em organização de cooperativas de produção agrícola e agroindustrial e (iii) a metodologia de mobilização e assistência técnica às “unidade-família”, a Fundação Odebrecht consolidou uma estratégia bastante consistente para difundir os ideais da TEO no meio rural do Baixo Sul.

3.2.5. O Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado e Sustentável do Baixo Sul da Bahia (PDCIS): do controle da terra ao governo da população

Já vimos anteriormente que o PDCIS consiste hoje no principal programa em curso da Fundação Odebrecht. Fruto do aperfeiçoamento e da focalização das ações da Fundação no Baixo Sul, o PDCIS é concebido, na verdade, como um “programa guarda-chuva”, no qual estão circunscritos diversos outros projetos menores e ao qual se vinculam as próprias instituições que foram criadas por intermédio da Fundação. Todas essas entidades foram estruturadas ou se transformaram ao longo do tempo em Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público (OSCIPs), sendo que a figura jurídica adotada permite o acesso a uma gama mais diversificada de recursos, em comparação com as associações civis, figura jurídica adotada por uma parcela bastante significativa das ONGs.

Amplamente inspirado nos textos que sustentam os Objetivos do Milênio, o PDCIS foi concebido a partir da ideia dos “quatro capitais”, fundamentais para a promoção do desenvolvimento. Essa visão propaga a necessidade de fomento ao capital humano, ao capital social, ao capital produtivo e ao capital ambiental. Poderíamos aprofundar criticamente as concepções originárias desta visão “capitalista” do mundo e do desenvolvimento, bem como estabelecer um diálogo mais profundo com as teorias que a sustentam. Mas creio que para os propósitos desta tese e deste capítulo em particular, seja mais produtivo nos concentrarmos na forma como a Fundação Odebrecht organiza suas ações a partir dessa perspectiva específica.

O PDCIS se organiza com base no fomento a diversas iniciativas sociais e produtivas, que tem como objetivo fomentar uma convergência entre esses quatro diferentes tipos de capitais. No que diz respeito ao capital humano, o programa abarca uma série de iniciativas relacionadas à formação educacional e profissional, que têm como principal público-alvo os jovens rurais da região do Baixo Sul. Essas ações são organizadas pelas Casas Familiares, ou seja, escolas rurais que atuam em regime de alternância e introduzem educação profissionalizante com conteúdos ligados ao agronegócio e às cadeias produtivas presentes na região do Baixo Sul.

Ainda em termos de ações de promoção de capital humano, para além das quatro Casas Familiares, localizadas nos municípios de Igrapiúna, Presidente Tancredo Neves, Nilo Peçanha e Ituberá, o PDCIS mantém ainda a Casa Jovem, um colégio estadual de formação regular, situado na sede da Fazenda Juliana e que busca atender o público dos arredores. Embora seja uma escola pública, a referida instituição encontra-se sob coordenação integral da Fundação Odebrecht. Por fim, o PDCIS abrange ainda a Escola de Instrução Militar, ligada ao Tiro de

Guerra do município de Valença, fruto da parceria e da relação bastante próxima que Norberto Odebrecht manteve historicamente com o exército brasileiro.

Já no âmbito do capital social, as ações do PDCIS estão concentradas no Instituto de Desenvolvimento e Cidadania (IDC), que tem dois focos principais de atuação. O primeiro deles diz respeito a ações de emissão de documentação civil básica, em parceria com os órgãos competentes do poder público municipal e estadual. O segundo eixo de intervenção encontra-se voltado para a formação de lideranças e para organização de conselhos de políticas públicas. Atuando principalmente nos municípios de Presidente Tancredo Neves, Nilo Peçanha, Valença e Camamu, o IDC mantém grande capilaridade e influência no que chamamos de “sociedade civil organizada”, em especial no que diz respeito ao trabalho de representação formal protagonizado pelas organizações da sociedade civil em diversas áreas a exemplo dos conselhos da criança e do adolescente, dos conselhos municipais de saúde e educação e dos conselhos de desenvolvimento rural.

No que diz respeito às ações de conservação da natureza e de promoção do capital ambiental, o PDCIS inclui a Organização de Conservação de Terras (OCT), uma instituição voltada para o monitoramento, elaboração de estudos e organização de atividades ligadas às unidades de conservação ambiental, em especial das APAs que estão sediadas no Baixo Sul. Também nessa temática está o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDES), que foi a primeira OSCIP da Fundação Odebrecht no Baixo Sul e que, no período anterior à criação das novas organizações, congregava todas as iniciativas do PDCIS. Atualmente, o IDES atua com foco na promoção do agroecoturismo, uma proposta que visa articular as ações que a Fundação promove no Baixo Sul (especialmente nas regiões dos vales) com a expansão do turismo no trecho litorâneo, como as ilhas de Boipeba e Tinharé.

Por fim, o PDCIS é composto, ainda, por quatro organizações que atuam na promoção do capital produtivo e que são as cooperativas que congregam e comercializam a produção dos agricultores da região. A mais antiga dessas cooperativas é a COOPATAN, sediada em Presidente Tancredo Neves e que atua na cadeia da mandioca. O PDCIS inclui, ainda, a COOPALM, situada em Igrapiúna e que organiza a cadeia do palmito de pupunha, a COOPECON que trabalha com aquicultura continental (nas pequenas represas que foram construídas ao longo da BA 250, nas proximidades da Fazenda Juliana, em Ituberá), e a COOPRAP, em Nilo Peçanha, que trabalha tanto a cadeia da piaçava, como também a fruticultura, como a banana, o abacaxi, dentre outras culturas.

Como é possível observar, as ações do PDCIS são bastante diversificadas e se desdobram na presença da Fundação Odebrecht em várias áreas de atuação no Baixo Sul, o que lhe garante visibilidade e um importante capital político. Como comentou uma liderança do MST com quem conversei, “em Ituberá você pisca o olho e até a piscada de olho é da Fundação”, ironizando sobre a enorme capilaridade conquistada pelas organizações que compõe o PDCIS. Seria bastante exaustivo e transcenderia os limites deste trabalho apresentar em minúcias os efeitos e os arranjos organizados pela Fundação nas várias áreas em que atua.

Durante o período que passei em campo, optei por acompanhar mais de perto um conjunto de iniciativas da Fundação que me pareceu mais bem consolidado e que estava localizado na mesma região que Odebrecht atua historicamente. Estou me referindo, aqui, ao arranjo identificado como “aliança cooperativa estratégica”, organizada a partir da vinculação entre as ações de promoção de capital humano e de fomento ao capital produtivo. Ou seja, meu interesse esteve voltado para as Casas Familiares e para as cooperativas localizadas na região da Fazenda Juliana e, mais especificamente, para a conexão que existe entre esses dois grandes projetos. A Figura 37 ilustra a forma como o PDCIS concebe essa organização.

Essa estratégia que articula formação profissionalizante de jovens e a vinculação dos egressos das Casas Familiares em cooperativas de produção agrícola, buscar consolidar um ciclo de mobilização das comunidades. Vale ressaltar que existe uma carência enorme em termos de ensino qualificado nas áreas rurais do Baixo Sul e que as poucas unidades de ensino existentes não chegam perto da estrutura oferecida pelas escolas da Fundação Odebrecht. Tive a oportunidade de visitar duas dessas Casas Familiares, uma em Igrapiúna e outra em Nilo Peçanha e, realmente, chama atenção a qualidade dos equipamentos e da infraestrutura que essas escolas oferecem. Também são poucos, intermitentes e mal estruturados os canais de comercialização para os pequenos agricultores na região, que quase sempre ficam na dependência dos atravessadores.

Figura 39 - Proposta da Aliança Cooperativa Estratégica



Fonte: Site da Fundação Odebrecht (2015)

Essas são questões que fazem com que o projeto da “aliança cooperativa estratégica atraia tanta atenção e sensibilize os agricultores e seus filhos para participação nas iniciativas da Fundação. Mas, como veremos, esses projetos apresentam uma série de fragilidades e de incongruências que acabam entrando em conflito com os modos de vida e as necessidades vivenciadas pelos camponeses, inserindo-os em um esquema de subordinação a uma lógica empresarial de organização produtiva que lhes é exógena e estranha.

3.2.6. Um arranjo de controle: a escola, a cooperativa e o agricultor-empresa.

Então assim, nossa razão de existir é poder ofertar uma educação profissional de qualidade, para que esses jovens, filhos de agricultores se tornem futuros cooperados. Para que esses jovens se tornem futuros agricultores, mais técnicos, com uma visão empresarial (...) então são jovens que foram preparados para isso, preparados para poder ser realmente empresários rurais.

Trabalho de Campo. Maio de 2015. Entrevista com Gestor da Casa Familiar Rural de Igrapiúna (CFR-I)

O cultivo de palmito em larga escala e em monocultura foi introduzido no Baixo Sul no início dos anos 2000, na própria Fazenda Juliana, em uma área de 400 hectares utilizada para testes e experimentações. Esse projeto inicial apresentou resultados econômicos e agrônômicos satisfatórios, alcançando ótimos índices de produtividade. Desses experimentos iniciais surgiu a ideia de ampliar a produção para fora dos limites da Fazenda, por meio da disseminação do

cultivo do palmito pupunha e da organização de uma cadeia produtiva associada a esse produto, com a participação dos produtores familiares estabelecidos na região da APA do Pratigi.

O projeto que, inicialmente, tinha um caráter estritamente produtivo e econômico, passou então a fazer parte das iniciativas do PDCIS. Ou seja, foi reformatado a partir de uma lógica de investimento social privado que justificava e, em alguma medida, legitimava a organização da cadeia produtiva com o envolvimento dos agricultores familiares. Nesse sentido, para além de fomentar uma atividade de produção agrícola, o projeto passou a incluir um conjunto de iniciativas e atividades visando a mobilização e o agenciamento dessas comunidades para participação do projeto desenvolvido pela Fundação.

É nesse contexto que é elaborado o projeto da COOPALM e da Casa Familiar Rural de Igrapiúna (CFR-I). A cooperativa (COOPALM) foi fundada em 2004, com o objetivo de organizar atividades relacionadas à produção agrícola junto aos pequenos agricultores, desde o plantio até a comercialização, incluindo também ações de assistência técnica e de acesso ao crédito. Já a CFR-I foi fundada em 2007 e teve como proposta a formação técnica em nível médio na temática “Agronegócios” para jovens filhos e filhas de agricultores, com o objetivo final de vincular as famílias à cooperativa.

Tanto a CFR-I quanto a COOPALM têm suas sedes na área da fazenda “Plantações Michelin da Bahia”, fruto de uma parceria estabelecida entre a Michelin e a Fundação Odebrecht. A escola possui hoje capacidade para receber 100 alunos, divididos em três turmas de ensino médio. Atualmente, os alunos que estudam na CFR-I são provenientes de 60 comunidades diferentes, localizadas nos municípios de Maraú, Camamu, Ituberá, Piraí do Norte, Ibirapitanga, Nilo Peçanha e Igrapiúna. Dessas 60 comunidades, sete são assentamentos rurais e três são comunidades quilombolas.

A escola está organizada a partir da metodologia da pedagogia da alternância, onde os alunos dividem seu dia a dia entre tempo-escola, quando ficam por duas semanas na CFR-I, e o tempo-comunidade, quando voltam para suas casas e têm a incumbência de aplicar o conteúdo que aprenderam na escola em sua própria comunidade. Para além dos professores que trabalham os conteúdos curriculares formais e obrigatórios, como matemática, português, biologia, etc., a escola conta também com monitores que fazem o acompanhamento dos alunos no tempo-comunidade, estimulando a difusão das práticas e técnicas agrícolas.

Ou seja, através dos monitores da CFR-I a Fundação Odebrecht consegue entrar em 60 comunidades diferentes no Baixo Sul. A exceção da Escola das Águas, que é ligada à

cooperativa de aquicultura e que está ainda em fase de consolidação, as outras três Casas Familiares (situadas em Ituberá, Tancredo Neves e Nilo Peçanha) apresentam o mesmo potencial de capilaridade que a CFR-I. Como discutirei adiante, há ainda uma intenção declarada da Fundação em trabalhar com assentamentos rurais, em especial naqueles organizados pelo MST localizados em áreas próximas à Fazenda Juliana. Vemos, portanto, que as Casas Familiares consistem não apenas em centros de formação técnica, mas em um eficaz instrumento que projeta os interesses da Fundação para dentro das comunidades.

Quando visitei a CFR-I, chamou-me atenção a excelente infraestrutura que a escola possui. Além das salas de aula, refeitórios e do conjunto administrativo, a CFR-I conta, ainda, com sala de informática plenamente equipada, sala de leitura, quadra poliesportiva completa, alojamento amplo para os alunos e toda gama de suporte material e técnico necessário para o desenvolvimento das atividades. O gestor da CFR-I que me acompanhou na visita relatou que toda a estrutura da escola foi construída com recursos captados a fundo perdido no BNDES. Mais uma vez, verificamos a presença central dos recursos públicos, indispensáveis para o arranjo de política social empresarial estabelecido.

Figura 40 - Estrutura pedagógica, alojamentos e Centro de Informática, com destaque para as parcerias entre a Fundação e empresas do ramo de informática.



Fonte: Trabalho de Campo, maio 2015

E, como é de praxe em seus projetos, a Fundação estabelece também uma série de parcerias com outras empresas para investimentos coletivos em seus projetos de RSC. Como me contou o gestor da CFR-I, explicando sobre a sala de informática, “Aqui, no caso, o projeto específico é o Caia na Rede, que foi justamente um projeto de inclusão digital desses jovens agricultores. Todas as casas familiares conquistaram, por meio de uma parceria entre a Microsoft, Oi, Dell, Fundação Odebrecht. A Microsoft doou os programas para a gente dar os cursos. A Oi, a internet. A Dell, os computadores”.

Como foi possível verificar, não apenas com base nas informações escritas dos projetos, mas também explicitamente nas falas de meus interlocutores, toda essa estrutura de ensino está voltada para uma perspectiva de “empresarização” da agricultura familiar. O programa pedagógico é focado no ensino de “agronegócios”, abarcando conteúdos de administração rural, economia financeira e de plano de negócios, provendo aos jovens conhecimentos gerenciais no intuito que eles passem a organizar suas propriedades (juntamente com as suas famílias) a partir de uma lógica empresarial.

A diversificação produtiva, uma das principais características dos camponeses do Baixo Sul, é assimilada também por uma lógica de negócio. Embora o foco seja vincular os jovens e suas famílias na cadeia da pupunha, a CFR-I também desenvolve atividades de capacitação relacionadas a um conjunto mais amplo de atividades agropecuárias incluindo aí a criação de animais, a horticultura, entre outras. A diferença é que todos esses projetos, assim como a cultura da pupunha, são promovidos a partir da organização de “negócios rurais”, onde o foco principal é a geração de renda e não a produção para o consumo familiar.

As famílias passam a ter uma, duas ou no máximo três culturas nas quais investem recursos e trabalho. Ou seja, a diversificação é incorporada no discurso e na prática, mas é reconvertida a partir dos “planos de negócios”. Os agricultores são incentivados a manter a diversificação, desde que as atividades conduzidas gerem lucro, sem nenhuma preocupação com a dimensão da segurança alimentar e nutricional, questão central para a reprodução socioeconômica desses agricultores camponeses.

Então a gente tem que pensar o seguinte: o jovem ele tá aqui num curso técnico, ele tem todo um arcabouço teórico e prático [...]. Ele tem que sair com uma visão de negócio. Ele não pode plantar uma banana só pensando na banana pra comer no almoço. Ele tem que plantar com uma visão de negócio, que precisa dar dinheiro. Tem a subsistência da família, mas o mais importante é o negócio, que dê dinheiro, que seja rentável.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com gestor da Casa Familiar Agroflorestal – Nilo Peçanha (CFAF)

No caso, a “visão de negócio” dos jovens egressos da CFR-I se concretiza no âmbito de sua vinculação à COOPALM. Em tese e no discurso, a cooperativa seria formada pelos próprios agricultores. Mas na prática ela é composta, primeiramente, por um *staff* técnico oriundo da Fundação Odebrecht, que tem a função de fazer da produção de palmito um negócio lucrativo, articulando uma ampla rede privada para a comercialização da produção. Aos agricultores, resta o papel de fornecimento da matéria-prima, que é industrializada pela fábrica da cooperativa, também conduzida por esse corpo técnico e administrativo da Fundação.

Figura 41 - A agroindústria da COOPALM e o principal produto da cooperativa.



Fonte: Site da COOPALM (<http://www.cultiverde.com.br/>)

Cabe destacar que a fábrica da COOPALM foi construída através de uma parceria da Fundação Odebrecht com o governo do estado da Bahia, que investiu recursos financeiros para a

viabilização do projeto, primeiro fornecendo as plântulas de pupunha que foram distribuídas para os agricultores cooperados e, mais tarde, aportando recursos para a reforma e ampliação da agroindústria de processamento e envasamento de palmito.

A COOPALM conta, hoje, com 512 agricultores cooperados. No ano de 2014 recebeu desses agricultores mais de cinco milhões de hastes de pupunha, e produziu aproximadamente 3,5 milhões de potes de palmito. Embora a cooperativa tenha hoje sua marca própria, a Cultiverde, a maior parte da produção é destinada para comercialização através dos chamados “parceiros sociais”, que são, na verdade, grandes redes de supermercados, como Walmart, G-Barbosa, Pão de Açúcar. Nas prateleiras desses supermercados é possível encontrar tanto a marca Cultiverde, como também as marcas próprias dessas redes, como, por exemplo, o Bonduelle, que é do Grupo Pão de Açúcar, e o palmito Bom Preço, que é do G-Barbosa. Ou seja, a COOPALM envasa o produto em sua própria fábrica, mas com o rótulo das marcas dos “parceiros sociais”.

Se a COOPALM organiza a comercialização em grandes redes de distribuição, isso implica no estabelecimento de uma série de padrões rigorosos de produção e relacionamento para com os agricultores, de modo a homogeneizar a cadeia produtiva, “mais ou menos como uma linha de produção”, como mesmo me contou o gestor da cooperativa. Na maioria das vezes, as famílias cooperadas já receberam o acompanhamento dos monitores da CFR-I nas atividades desenvolvidas pelos jovens no tempo-comunidade. Portanto, já possuem alguma familiaridade com os parâmetros e a forma de trabalho das organizações da Fundação.

A COOPALM, por sua vez, fornece aos cooperados (i) assistência técnica direcionada para a produção de pupunha, (ii) crédito, via PRONAF, para o financiamento inicial da produção e (iii) a logística necessária para o transporte e para a própria comercialização. Ocorre que todo esse acompanhamento acontece em um regime bastante rigoroso de regras e procedimentos, que faz com que os agricultores assumam uma rotina de produção no estilo empresarial. Isso nem sempre funciona e encontra inúmeras resistências, conforme veremos logo adiante, na descrição do caso dos assentamentos do MST.

Antes disso, vale a pena citar aqui um breve exemplo ilustrativo dos padrões de relacionamento da cooperativa com os agricultores. O trecho a seguir é parte da entrevista que fiz com o gestor da COOPALM:

Ele faz uma DAP, recebe o PRONAF. Hoje é a cooperativa que gerencia o PRONAF. Não é entregue para o cooperado. Porque se entregar para

o cooperado está sujeito ele não usar o recurso pro destino correto. Então é feito um acompanhamento rígido com ele. É liberado somente nos momentos de plantio, adubação. [...] A cooperativa se responsabiliza por isso. [...] Os assistentes educadores fazem um pouco disso. Eles não só assistem tecnicamente, como eles também educam. Não só a educação de mostrar pra eles que tem um programa pra ser cumprido, que tem que ter uma disciplina, que tem um PA (Plano de Ação), todo mundo já sabe o que é PA. Tem uma meta, você programou o que vai fazer naquele dia, então tem que fazer. Depois, mais na frente a própria economia financeira também. A educação financeira também. Então, vai evoluindo.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com gestor da COOPALM

A forma como a Fundação Odebrecht concebe e operacionaliza a ideia de cooperativismo encontra-se diretamente relacionada com a perspectiva empresarial que organiza as suas ações. A subordinação dos cooperados ao rígido regime organizacional e produtivo estabelecido pela COOPALM encontra sustentação em um processo de disciplinamento das práticas de produção, vistas como adequadas para responder ao ritmo e às características impostas pela cooperativa e, particularmente, pelos “parceiros sociais”, que exigem o cumprimento de um determinado padrão de qualidade nos produtos oferecidos para comercialização.

Vê-se, no caso, que a COOPALM promove uma tentativa de integração convencional dos agricultores, mais ou menos no mesmo modelo e com problemas semelhantes ao que foi amplamente difundido nos estados da região sul do país, com a organização de diversas cadeias agrícolas produtivas, a exemplo da produção de tabaco, suínos e frango. A principal diferença é que no caso da Fundação Odebrecht existe uma espécie de “rótulo” socioambiental¹¹², fruto do trabalho semântico e dos princípios da RSC que orientam as ações desenvolvidas pela COOPALM e pela CFR-I. Vemos, no caso, a importância assumida pela dimensão discursiva que, ao propalar a narrativa do desenvolvimento, obscurece os conflitos e as práticas de exploração do trabalho e dos recursos naturais subjacentes à construção deste arranjo. Mas há quem organize resistência, procurando desconstruir e revelar as armadilhas e contradições intrínsecas aos projetos e à atuação (política) da Fundação Odebrecht. É o que veremos a seguir,

¹¹² “Cooperativa tem aquela questão, uma visão toda social, por conta de ser um empreendimento coletivo, e tal. Mas no final das contas o que pesa mesmo são os números. Porque tem que ter essa visão comunitária, social, de um empreendimento coletivo. Mas quando for pra fazer conta, os números que acabam definindo as coisas. Tem que ser dessa forma, porque se não, não se sustenta.” Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com gestor da COOPRAP

na última seção deste capítulo.

3.2.7. MST: luta pela terra, agroecologia e educação do campo

Pra nós do movimento social, o trabalho deles (da Fundação Odebrecht) não nos agrada. Porque eles tomam dinheiro do governo, implanta isso, implanta aquilo, faz cooperativa, e aqueles trabalhadores ficam dentro daquele negócio sem autonomia nenhuma. Tudo quem faz é eles. Eles têm uma tal de COOPALM aí, que é uma cooperativa de negócio de palmito, que os agricultores sofrem lá nesse negócio. É um negócio complicado. Eu não acredito que o trabalho deles venha realmente desenvolver o agricultor. Pra nós eles estão na contramão do desenvolvimento. Eles estão pensando no desenvolvimento deles. Eles pegam muito recurso do governo e não precisam, né? Eles não têm necessidade disso. Mas eles estão aí, se articulando com esses prefeitos aí.

Trabalho de Campo. Agosto de 2015. Entrevista com assentado.

A fala acima traz um exemplo concreto das resistências existentes em relação ao discurso e aos projetos da Fundação Odebrecht. Embora esta seção tenha se concentrado na experiência do MST, é importante salientar que vários outros atores sociais no Baixo Sul também apresentam algum tipo de visão crítica com relação às ações desenvolvidas pela Fundação Odebrecht. É o caso, por exemplo, de algumas (não todas) lideranças dos STTRs, dos técnicos do SASOP, de Koinonia, do MPP e do CPP. De qualquer forma, é no mesmo local em que a Fundação Odebrecht canalizou seus principais projetos nas últimas duas décadas, a região da atual APA do Pratigi, onde estão também inseridos três assentamentos organizados pelo MST.

Se, como vimos, é em meados da década de 1990 que a Fundação passa a consolidar seus projetos de responsabilidade social no Baixo Sul, a presença do MST é um pouco anterior a isso e remete aos primeiros intentos de espacialização do movimento no estado da Bahia. Como retratou Maria Rosa Oliveira, no ano de 1986 “foram enviados alguns militantes do Sul do país para a Bahia, com o propósito de realizarem contatos com lavradores sem-terra, com grupos de base da Igreja Católica e com sindicatos na Região Extremo Sul. Ainda nesse ano foi realizada a primeira assembleia regional do MST, na cidade de Itamaraju” (OLIVEIRA, 2010: 04), que deliberou a necessidade do Movimento identificar e atuar nas regiões de conflitos, identificando áreas de terra que tivessem potencial para a realização da reforma agrária.

No ano seguinte, em 1987, nos municípios de Alcobaça e Prado (localizados ainda na região do

Extremo Sul), ocorrem as primeiras ocupações organizadas pelo movimento na Bahia. Partindo desse processo de mobilização inicial, mas buscando ampliar sua área de atuação, o MST passa, a partir de 1988, a atuar mais incisivamente nas regiões do Baixo Sul e no Litoral Sul, visando realizar ocupações nas grandes fazendas de cacau que, nessa época, já se encontravam fragilizadas e improdutivas diante da crise provocada pela vassoura-de-bruxa. Neste mesmo ano são organizadas duas ocupações pelo MST na região, envolvendo a Fazenda Rodotec e a Fazenda Mariana, ambas localizadas no município de Camamu.

Como vimos na introdução deste trabalho, ao longo de toda década de 1980 a região situada nos arredores de Camamu e Igrapiúna vivia episódios de insurgências populares e ocupações de terras, conduzidas num primeiro momento pela Igreja Católica e, em seguida, pelos sindicatos de trabalhadores rurais. É precisamente neste contexto de efervescência social, inaugurado pela ruptura do arranjo político de controle de terras estruturado anteriormente pelo latifúndio do cacau, que o MST passa a atuar no Baixo Sul.

Neste período inicial, assim como foi feito pelos STTRs, o MST procurou realizar processos formativos para a organização dos posseiros¹¹³, o que culminou em várias atividades de ocupação de fazendas que se encontravam improdutivas e em vias de abandono na região. No ano de 1993 o MST conquista seu primeiro assentamento no Baixo Sul, quando 80 famílias são assentadas na antiga Fazenda Mariana (OLIVEIRA, 2010). Como mostra a Tabela 13, durante a primeira metade da década de 1990, o MST intensificou sua atuação na região, o que culminou na conquista de mais nove assentamentos, estabelecidos nos anos de 1997 e 1998.

Tabela 13 - Números dos assentamentos do MST no Baixo Sul

¹¹³ Essa é uma questão importante de ser destacada. Embora não tenha aprofundado análises a esse respeito, cabe salientar que a organização de posseiros, na sua imensa maioria, oriundos de comunidades negras rurais (hoje chamadas quilombolas) consistiu em um desafio a parte para o MST. Parte considerável dos militantes do movimento que chegaram à Bahia em meados da década de 1980 eram provenientes da região sul do país, e trabalhavam em uma lógica de organização política, social e produtiva que nem sempre se adequava à realidade e às tradições dessas comunidades de posseiros. Para uma análise mais aprofundada a esse respeito, ver os trabalhos de De Vore (2014; 2015)

ASSENTAMENTOS DO MST NO BAIXO SUL					
	Nome do Assentamento	Município	Área (hectares)	Famílias Assentadas	Ano da desapropriação
1	PA Mariana	Camamu	649	28	1993
2	PA Mirante	Igrapiúna	773	40	1997
3	PA Margarida Alves	Ituberá	523	30	1997
4	PA Lucas Dantas	Ituberá	702	50	1997
5	PA Josinei Hypolito	Ituberá	826	61	1997
6	PA 17 de Abril	Taperoá	1000	80	1997
7	PA Ernesto Che Guevara	Wenceslau Guimarães	849	60	1997
8	PA Boa Sorte	Wenceslau Guimarães	1100	50	1997
9	PA Limoeiro	Camamu	1304	55	1998
10	PA Fábio Henrique	Wenceslau Guimarães	1289	76	1998
11	PA Argemiro Mendes de Oliveira (Paulo Freire)	Camamu	395	24	2003
12	PA Antonio Conselheiro III	Camamu	338	35	2003
13	PA Fazenda São João	Nilo Peçanha	415	30	2003
14	PA Fazenda Bom Jesus	Igrapiúna	352	35	2004
15	PA Candelaria	Wenceslau Guimarães	456	45	2010

Fonte: Elaboração do autor. Base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2015)

Dentre esses nove assentamentos, três deles estão inseridos na área de influência direta da Fundação Odebrecht: os Projetos de Assentamento Margarida Alves, Lucas Dantas e Josinei Hypolito, todos no município de Ituberá, localizados ao longo da BA 250. Juntos, correspondem a uma área de 2.050 hectares, onde estão assentadas cerca de 120 famílias. Os assentamentos estão em uma porção de terras bastante próxima à Fazenda Juliana, onde a Fundação Odebrecht concentra vários de seus projetos. E, como pode ser observado no trecho abaixo, essa proximidade implica um interesse imediato da Fundação em vincular os assentados em suas iniciativas de responsabilidade social empresarial. No caso, é especificamente sobre o projeto da cadeia de produtiva da pupunha que trataremos aqui¹¹⁴:

*Norberto enxergou que existia uma outra parte dessas unidades-famílias que precisavam também ser atendidas, que eram os **assentamentos** [...]. Então, os assentamentos foi um segundo passo na situação da cooperativa. O que ela fez? Uma pessoa que na época trabalhava lá na Fazenda Juliana [...] propôs prospectar esses assentamentos. Foi lá com a cara e a coragem, apresentou a cooperativa para eles, mostrou como é que era. E aí foi pouco a pouco captando gente dos assentamentos. Hoje tem o assentamento Mata do Sossego, que é do lado da fazenda Juliana, tem um aqui que é o*

¹¹⁴ É possível identificar processos semelhantes de capilarização para dentro dos assentamentos em outros projetos e experiências da Fundação Odebrecht, como, por exemplo, a criação de peixes em regime de aquicultura intensiva, a coleta e comercialização de sementes, dentre outras iniciativas.

Margarida Alves, e tem o outro lá que acho que hoje só tem dois cooperados que é o Lucas Dantas.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com gestor da COOPALM

O caso do assentamento Mata do Sossego é particularmente interessante. Inicialmente, desde a fase de acampamento e ocupação, o MST esteve envolvido na articulação deste projeto de assentamento, implantado no início da década de 1990. Desentendimentos ocorridos entre os militantes do MST e as lideranças locais, culminaram com a saída do Movimento da organização do assentamento. Deste momento em diante, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, Mata do Sossego passou a se constituir como área de influência da Fundação Odebrecht, que utilizou o assentamento como um novo espaço para as experimentações de seus projetos¹¹⁵.

O interesse da Fundação em trabalhar com assentamentos não se explica apenas pela dimensão da proximidade geográfica ou pelo discurso supostamente altruísta, que visa melhorar as condições de vida dessas populações. Há também uma tendência em associar o nome da Fundação aos movimentos sociais que organizam os assentamentos, com objetivo de fortalecer a imagem da própria Fundação como uma instituição que é capaz de “neutralizar” e conciliar os mais diferentes perfis de atores sociais, concertando os diversos interesses. Essa é uma visão compartilhada por algumas lideranças do MST no Baixo Sul e há, por parte do movimento, uma preocupação latente em identificar e repelir essas iniciativas de aproximação.

Cito aqui, rapidamente, um exemplo nesse sentido. O caso aqui relatado diz respeito a um episódio em que a COOPATAN – cooperativa que organiza a cadeia de mandioca, e que atua principalmente no município de Presidente Tancredo Neves – juntamente com a Casa Familiar Rural a ela vinculada, assumiram uma política de atuação nos assentamentos da região, prospectando alunos para a escola e vinculando as famílias assentadas à cooperativa. Mais do que isso, passaram a desenvolver ações de comunicação e propaganda nos assentamentos, com placas, *outdoors* e outros instrumentos, que eram utilizados para vincular a imagem da Fundação ao MST. Segundo me informou um militante do movimento, essas imagens eram

¹¹⁵ Para ter uma noção da penetração da Fundação Odebrecht no assentamento Mata do Sossego, veja o vídeo disponibilizado no link: <http://www.fundacaoodebrecht.org.br/Midias/en/Galeria-de-Videos/Video/16/Mata-do-Sossego>

utilizadas pela Fundação (e por outras empresas) em outros contextos, como exemplo de que seria possível o estabelecimento de parcerias desta espécie, entre empresas e movimentos. O desfecho deste caso é que o MST conseguiu retirar as placas do assentamento e vem, cada vez mais, procurando se afastar das ações promovidas pela Fundação Odebrecht¹¹⁶.

Já o trecho abaixo, refere-se ao contexto dos assentamentos situados na região da BA 250 e ilustra também um caso de resistência aos projetos da Fundação Odebrecht.

O Lucas Dantas tem bastante relação com o MST. E inclusive nosso projeto não foi pra frente lá. Agora em 2013, houve um comando do MST para que eles meio que fizessem uma movimentação lá que não foi legal. O que que aconteceu? Muitos deles pegavam o dinheiro e não usavam o dinheiro pra lavoura. Começaram a não cuidar da lavoura. Parte do dinheiro eles usaram para outras coisas, e hoje não tem condições de pagar. Porque? Porque, na verdade, não querem trabalhar na terra [...]. Então, eles entendem que a cooperativa é que tem que arcar com aquilo lá. O prejuízo deles é a cooperativa que tem que assumir. E aí o MST começou a dizer que eles iam pressionar a cooperativa. Qual foi a forma de pressionar a cooperativa? Tinha um trator trabalhando lá e eles sequestraram o trator. E não quiseram devolver o trator. Aí a cooperativa teve que ir com uma ação, recuperar o trator e tal. [...] alguns cooperados que estavam lá envolvidos nisso tiveram que ser desligados [...]. A cooperativa não pode mais entrar lá.

Trabalho de Campo, maio de 2015. Entrevista com gestor da COOPALM

O caso descrito acima nos remete a questões que mostram as próprias limitações dos projetos da Fundação. Cabe citar, como exemplo os conflitos gerados em torno da utilização de recursos oriundos do crédito rural. Observa-se, em primeiro lugar, que o recurso de que se fala é oriundo do PRONAF, uma política pública cujo destino final, no caso em questão, é o agricultor familiar e não a cooperativa. Cada agricultor possui uma DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF) que lhe permite acessar o crédito através deste programa. No caso, como já foi referido em outro depoimento, transcrito acima, a cooperativa concentra e controla o recurso de todos os agricultores que estão vinculados ao projeto da cadeia produtiva da pupunha. Esse fato, em si, já configura um problema.

Mas, para além de “gerenciar” os recursos dos agricultores, a cooperativa ainda exige um tipo

¹¹⁶ Outro caso que exemplifica essa aproximação é o da COOPRAP, cooperativa de piaçava situada em Nilo Peçanha. O atual presidente desta cooperativa é morador de um assentamento do MST. Ou seja, são vários os exemplos que indicam que a Fundação Odebrecht vem buscando adentrar os assentamentos, inserindo essas famílias nos seus projetos.

de comportamento específico, relacionado estritamente aos padrões necessários para a homogeneização da cadeia produtiva, que se articula em termos discursivos, através da ideia de *linha de produção*. Ao mesmo tempo, negligencia toda e qualquer demanda que os agricultores possam apresentar, ignorando as aptidões produtivas, as características e o potencial de diversificação da produção que, diga-se de passagem, é bastante elevado em um contexto em que os solos são férteis e onde ainda existe grande quantidade de fragmentos florestais nos lotes dos assentados.

Cabe lembrar, ainda, que esses assentamentos receberam como “herança”, após a desapropriação das antigas fazendas, lavouras de cacau e de seringueiras. Embora estas estivessem em fase de deterioração, os assentados tiveram como opção econômica imediata a recuperação das plantações, o que lhes permitiu (e ainda permite) uma importante fonte de renda.

Por exemplo, nós tínhamos um problema com a Odebrecht porque a gente precisava acessar um crédito do PRONAF para manutenção e reforma da lavoura cacaueira e plantio. Só que a Fundação chegou pra nós e disse que a intenção deles era de plantio da pupunha e que esse negócio de cacau, eles não tinham a intenção desse negócio e que o correto era arrancar isso e plantar pupunha, que isso não ia dar mais resultado para ninguém.

Trabalho de Campo, agosto de 2015. Entrevista com assentado.

Ou seja, verificam-se importantes restrições à autonomia dos agricultores em gerir seu próprio recurso e suas terras. Abandonar tanto a segurança do cacau (culturas que, cabe ressaltar, têm mercado amplo e consolidado na região, e é hoje uma cultura importante para a agricultura camponesa local), quanto as estratégias de diversificação produtiva, representam um risco enorme para os agricultores. É nesse sentido, chamando atenção para as restrições impostas à ação desses agricultores e apontando os limites e fragilidades desse tipo de projeto, que o MST procura trabalhar junto aos moradores dos assentamentos em que atua. O caso do trator, mencionado pelo funcionário da COOPALM, é um exemplo de estratégia de mobilização e de enfrentamento político (pacífico, mas bastante incisivo) que o movimento lança mão para se expressar e marcar posição diante das contradições do capitalismo no campo e atuando em defesa da autonomia camponesa.¹¹⁷

¹¹⁷ De qualquer forma, cabe ressaltar que as experiências de cooperativismo ao longo de sua existência foram controversas e muitas não lograram sucesso no que diz respeito a autonomia camponesa. Uma análise detalhada dessa diversidade de orientações e experiências que marcaram a ideia de cooperativismo no âmbito do MST pode

Figura 42 - Assentamentos, quilombolas, empresas e monoculturas na APA do Pratigi.



Elaboração: Artur Sgambatti Monteiro

A politização das bases, embora nem sempre alcançada, é uma orientação que norteia a atuação do MST no processo de articulação dos assentamentos. Desde a mobilização de interessados para a realização das ocupações de terras e dos acampamentos, até o processo de consolidação dos assentamentos (na dimensão produtiva, na área de educação, saúde, cultura, etc.) o MST procura colocar em prática uma visão crítica sobre a realidade, na tentativa de construir junto aos assentados uma percepção sobre as contradições existentes no mundo rural. No caso do Baixo Sul, e, especificamente, neste contexto dos assentamentos da APA do Pratigi que foi a região que estudei, é possível perceber iniciativas neste sentido, as quais, ao mesmo tempo que se contrapõe aos projetos da Fundação Odebrecht, anunciam novos referenciais, que buscam

ser encontrada no trabalho de João Augusto Andrade Neto (2013).

reforçar a ideia de uma autonomia camponesa.

Nesse sentido, cabe citar aqui as ações do Movimento (i) na área de educação, com a construção e o fortalecimento das iniciativas ligadas à educação do campo, e (ii) as discussões e iniciativas de promoção da agroecologia como uma estratégia de organização (sócio)produtiva alternativa ao modelo do agronegócio. Vejamos um pouco dessas experiências, como elas se relacionam e como procuram construir uma alternativa frente aos avanços da Fundação Odebrecht na relação com os assentamentos.

Diante do esquema organizado pela Fundação através da ideia da Aliança Cooperativa Estratégica, que articula educação de jovens e a vinculação das famílias nas cooperativas, nos últimos anos o MST vem desenvolvendo um projeto que busca oferecer nos assentamentos uma educação contextualizada, vinculada realidade vivida pelos camponeses e alinhada com os princípios políticos do movimento. Na realidade a educação, ou, mais precisamente, a promoção da educação do campo é uma luta já bastante tradicional do MST em âmbito nacional. Vale a pena lembrar aqui, como uma conquista nesse sentido, a criação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) que, como o próprio nome indica, tem o objetivo de desenvolver políticas específicas de educação para os assentamentos.

No contexto particular dos assentamentos da BA 250, há uma carência grande de escolas nas proximidades. Pior que isso, as escolas que ali funcionavam vêm sendo paulatinamente fechadas e os alunos transferidos para escolas situadas nos centros urbanos mais próximos, processo esse que não é uma particularidade local e pode ser verificado em vários contextos pelo Brasil. Trata-se de um progressivo descaso do poder público com as peculiaridades dos contextos rurais e com a necessidade de projetos pedagógicos específicos para essas regiões. Sem me alongar neste debate, que, embora pertinente, escapa aos objetivos desta tese, penso ser importante reiterar que no contexto em análise, para além desta relativa ausência do poder público na área de educação, temos ainda a presença marcante das escolas da Fundação Odebrecht.

Ou seja, os jovens assentados¹¹⁸, até bem pouco tempo atrás, tinham como opção ou o deslocamento até as escolas urbanas na cidade de Ituberá, ou conseguir uma vaga na CFR-I. Ocorre que, desde 2010, o MST vem procurando suprir essa lacuna, de modo a conseguir oferecer ensino de qualidade (e sob sua coordenação) aos assentados no Baixo Sul. Contou-me

¹¹⁸ Principalmente os estudantes de nível médio.

uma liderança do Movimento, ligada ao setor de educação, que neste mesmo ano na Marcha de Camaçari¹¹⁹ o MST conseguiu negociar com o governo do estado da Bahia a construção de duas escolas em assentamentos no Baixo Sul (uma em Wenceslau Guimarães, e outra em Ituberá). No ano seguinte, em 2011, a escola começou a ser construída no assentamento Josinei Hypolito, e em 2014 as obras foram concluídas.

Figura 43 - Instalações da Escola do Campo Luana de Carvalho, no Assentamento Josinei Hypolito, em Ituberá – BA.



Fonte: Trabalho de Campo, agosto de 2015.

No período que estive na localidade, em agosto de 2015, a escola já estava oferecendo aulas para turmas de ensino fundamental. Mesmo com a escola pronta desde o final do ano de 2014, o MST encontrou ainda bastante resistência por parte do governo municipal para iniciar as aulas. Embora a articulação para a construção da escola tenha sido feita com o governo estadual, a administração e a gestão dos recursos para o funcionamento estão sob responsabilidade do governo municipal. Cabe destacar que a Secretaria de Educação de Ituberá mantém, há anos, uma parceria com a Fundação Odebrecht para cursos de formação de professores. Não apenas por esse motivo, mas também pela inoperância com relação à educação do (e no) campo, a prefeitura de Ituberá construiu uma série de impeditivos para o funcionamento da escola.

Ocorre que no início de 2015, já ultrapassado o período regular de abertura do ano letivo, o MST optou por iniciar as aulas por conta própria, mobilizando militantes do setor de educação

¹¹⁹ Trata-se de uma atividade que o MST da Bahia vem realizando para pressionar o governo do estado da Bahia pelas políticas para reforma agrária e para os assentamentos rurais. A reunião das regionais acontece na cidade de Camaçari, de onde parte a marcha até o CAB, o Centro Administrativo da Bahia, em Salvador, onde estão as principais instituições do governo estadual.

(alguns deles também professores vinculados à prefeitura). Este é mais um exemplo das várias estratégias de pressão que o Movimento utiliza para demandar assertivamente os direitos dos assentados perante o Estado¹²⁰. A militância também organizou atividades e mobilizações diretamente na Secretaria de Educação de Ituberá e, após alguns meses, a prefeitura autorizou a presença de pessoal de apoio, de mais professores e de materiais básicos para a condução das aulas na escola.

Quando visitei a escola e conversei com as lideranças do movimento que me retrataram todo esse processo, conheci também a proposta que fundamenta pedagogicamente o projeto, dialogando educação do campo e agroecologia. A ideia principal da escola é oferecer ensino médio conjugado com ensino técnico em agroecologia, articulando iniciativas tanto do setor de educação, como também do setor de produção. No início de 2016, no mês de fevereiro, foram iniciadas as aulas do curso.

¹²⁰ Como ressalta Roseane Rios, “a experiência do MST com a educação na região (do Baixo Sul) é marcada primeiro pela luta para conquistá-la. Não é uma coisa dada, ela é uma conquista das famílias e por isso tem um grande significado para o assentamento” (RIOS, 2014: 12).

BOX IV - Seminário de Educação do Campo e Agroecologia

“Realizado entre os dias 19 e 20/01, no Assentamento Josinei Hipólito, em Ituberá, no Baixo Sul baiano, com o lema 'Por uma Escola Pública e Popular', o seminário contou com a participação de 120 trabalhadores e trabalhadoras Sem Terra, dos assentamentos e acampamentos da região. A principal proposta da atividade foi a construção do projeto político pedagógico da Escola do Campo Luana Carvalho, que a partir do mês de fevereiro oferecerá o ensino médio técnico em agroecologia junto ao ensino fundamental II, já em funcionamento na escola. 'Nós sonhamos em construir uma escola produtiva, que prepare estudantes capazes de liderar os caminhos da agricultura agroecológica. Isso enche de esperança os jovens e pais dos assentamentos Margarida Alves, Lucas Dantas, Josinei Hipólito e comunidades vizinhas', explicou a coordenação do evento. Já Almiro, mais conhecido como Grapiúna, do assentamento Josinei Hipólito, afirmou que se sente muito honrado, alegre e satisfeito 'porque agora eu posso dá a oportunidade aos meus filhos de estudar numa escola que constrói uma educação popular e que garante a participação da família'.

Denúncia

'Na região existem escolas técnicas de educação rural custeadas pelo estado e que tem a direção e o projeto político pedagógico implementado pelas empresas do agronegócio, como a Odebrecht e a Michelin', afirmou o coletivo. Segundo Roseane Rios, do setor de educação na regional, 'o BNDES e o Fundo da infância repassou 17 milhões para a casa jovem da Odebrecht, enquanto isso, as outras escolas e as escolas do campo são sucateadas e com pouco investimento em tecnologia'. 'Desta forma, se reproduz o modelo histórico da educação rural no Brasil, na qual são os patrões que definem e orientam a formação dos trabalhadores, com um horizonte restrito e unilateral de formação de força e trabalho barato para os seus próprios interesses', destacou Rios. 'Um mecanismo fundamental dessa expulsão é a negação de políticas públicas de qualidade e de interesse das famílias camponesas. A implementação da Escola Técnica do MST se opõe ao projeto do capital e oferta alternativas à juventude, contribuindo para o desenvolvimento da agricultura camponesa da região', reitera Obede Guimarães, também do setor de educação do movimento.

Fonte: Site do MST

(<http://www.mst.org.br/2016/01/21/em-seminario-sem-terra-reafirmam-compromisso-de-lutar-pela-educacao-de-qualidade-no-campo-na-ba.html>)

Portanto, ao longo desta seção, foi possível verificar que o conjunto de iniciativas organizadas pelo MST configura, ao mesmo tempo, uma alternativa aos camponeses e um posicionamento político diante do arranjo organizado pela Fundação Odebrecht na região. Como destaca Roseane Rios¹²¹ a “educação para o campo do Baixo Sul sob a ótica do agronegócio é uma educação para formação da força de trabalho e inculcação de ideologia. Dessa forma há uma 'preocupação' da iniciativa privada com a educação dos pobres e essa preocupação estende-se para todas as áreas, inclusive do trabalho” (RIOS, 2014: 8). Ou seja, há uma leitura bastante profunda e crítica por parte do Movimento com relação aos projetos da Fundação, bem como sobre o papel que eles exercem no que diz respeito ao controle do território, que se dá através

¹²¹ É importante destacar que Rios (2014) e Oliveira (2010), referências que citei neste trabalho, são também militantes do MST no estado da Bahia, e vem promovendo esforços em comunicar as lutas e conflitos compreendidos pelo movimento na região sul também através de comunicações acadêmicas.

do controle da população e de sua força de trabalho. É enfrentando esse arranjo e anunciando novas alternativas para os assentados que o MST vem atuando na região.

Independentemente do tipo de ação ou da área temática de intervenção (“cultural”, “ambiental”, “social”), ganham força nas últimas três décadas, os projetos de Responsabilidade Social Cooperativa implantados pelas empresas como uma estratégia para avançar seus interesses e sua influência política no âmbito da sociedade, em sentido amplo. Para além da dimensão imagética que ressalta uma imagem positivada das empresas, obscurecendo os impactos negativos que elas mesmas causam, a massificação da RSC parece também garantir às empresas um processo de acumulação de capital político que permite a circulação dos interesses privados dessas empresas em instâncias variadas.

No caso de uma grande corporação empresarial como a Organização Odebrecht, vemos que suas práticas de responsabilidade social servem também de modelo e congregam coletivos de empresas (Michelin, Dell, Mitsubishi, Oi, etc.) para aplicação dos investimentos empresariais na “área social”. Cabe mencionar que os projetos da Fundação Odebrecht são rotineiramente agraciados com premiações na área de responsabilidade social, possuindo as melhores certificações empresariais internacionais e também angariando respaldo no contexto nacional, como, por exemplo, com o prêmio dos Objetivos do Milênio (ODM) atribuído à Fundação pela Secretaria Geral da Presidência da República, em 2008. Esses projetos permitem que as empresas acumulem prestígio e reputação política ativos que são capitalizados e canalizados de diversas maneiras. Nesse sentido, poderíamos então pensar que os interesses políticos dos projetos de responsabilidade social transcendem os contextos localizados, onde as ações são desenvolvidas e podem também ter relação com espaços de negociação política mais amplos.

Mas, como procurei descrever na Parte II deste capítulo, a RSC também implica em uma série de arranjos e configurações específicas nas localidades onde estas ações são implantadas, principalmente na relação com as populações locais. Cabe a nós interrogarmos e identificar os efeitos, os limites e as fragilidades desse fenômeno “empresa-providência”, ainda recente e muito diversificado na sua capilarização e inserção nos diferentes territórios. De todo modo, tendo a concordar com Ventura (2003) quando a autora indica que estamos assistindo a

formação e a expansão de um novo tipo de “solidariedade societária”, que poderíamos entender também como uma nova forma de gestão do social, forjada em contexto neoliberal de ampliação do papel das empresas e que configura uma espécie de protagonismo do setor privado na regulação de territórios e populações (ACSELRAD, 2015).

Embora os efeitos e resultados sejam heterogêneos e se conformem a partir dos contextos específicos, há que se considerar que esse tipo de gestão do social implica em um sistema de controle (de domesticação, de governo), resultante da forma neutralizadora em que as iniciativas de RSC buscam agir e do seu direcionamento usual para o controle da população e de sua força de trabalho. Gaviria (2015), também a partir do pensamento de Foucault, classificou esse fenômeno como **biopolítica** da responsabilidade social empresarial, onde a população em si seria o “objeto de intervenção, ora para procurar seu consentimento, ora para compatibilizar suas condições de vida com os objetivos [...] empresariais” (2015: 13).

De toda forma, como vimos exemplificado na experiência de resistência do MST, há que se tencionar e procurar compreender os limites e os reais alcances desse movimento, desta tentativa de governar as pessoas e sua força de trabalho. Onde se percebe a contradição, a dominação e o controle, há sempre a possibilidade de fissuras e insurgências.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta Tese, centrei esforços em descrever três diferentes arranjos políticos de desenvolvimento presentes no Baixo Sul. Busquei analisá-los a partir de suas relações (i) com institucionalidades do estado e com as políticas públicas, (ii) com a ideia e o discurso do desenvolvimento e (iii) com os processos de transformação que desencadeiam sobre o território. Procurei ainda perceber as distintas formas como foram organizadas respostas a esses arranjos de desenvolvimento, o que me levou a considerar, por exemplo, no Capítulo II, a organização e a resistência dos pescadores-quilombolas frente à expansão do turismo e, no Capítulo III, a experiência e a trajetória de luta do MST, ante os projetos da Fundação Odebrecht. No caso do Capítulo I, de maneira um pouco diferente, as “respostas” que identifiquei estiveram mais relacionadas à trajetória dos atores que se envolveram ao longo do tempo com o projeto político do desenvolvimento territorial. Ou seja, não são respostas que se materializam objetivamente através da resistência e da explicitação de conflitos, mas que traduzem um processo de apropriação e de engajamento político.

De qualquer forma, há um elemento fundamental que me estimulou a proceder analiticamente a partir da análise dos arranjos políticos e não de suas resistências: me interessava compreender e desconstruir o discurso do desenvolvimento. As ações de resistência e insurgência não se norteiam pelo mesmo referencial (mais ou menos comum) de desenvolvimento proposto nos projetos políticos que analisei aqui. Pelo contrário, contestam esta noção e principalmente as práticas que ela procura justificar e autorizar. Partindo de uma literatura da antropologia crítica (também foucaultiana), busquei interpelar a categoria “desenvolvimento” e as formas como foi mobilizada pelos programas de intervenção que estudei no Baixo Sul.

No decorrer das pesquisas, me dediquei a observar um conjunto heterogêneo de políticas públicas, que teriam como proposta colocar em prática determinados discursos de desenvolvimento. Assim, no Capítulo I as pesquisas se concentraram sobre o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e, no segundo e no terceiro capítulo, sobre o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) e o Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado e Sustentável (PDCIS), respectivamente. Para além da investigação acerca dos textos e dos discursos desses programas, mantive também um olhar atento para a dimensão das relações de poder, ou, mais precisamente, para as diferentes formas como o poder é exercido no processo de implementação dessas políticas públicas. Se há tempos sabemos que a política e o poder são componentes intrínsecos

à coisa pública e a gestão-administração das ações do Estado, por outro lado, tendemos a reduzi-lo a um esquema simplista de funcionamento, que se concentraria, por exemplo, na ação partidária dos políticos, nos burocratas que operam os centros de cálculo do Estado ou na pressão exercida pelos atores sociais ao demandarem de seus representantes determinadas questões.

Sem dúvida há, de fato, uma expressão e um exercício de poder nessas dimensões. Mas, dialogando com a literatura da Antropologia das Políticas Públicas, procurei observar as formas como o poder é posto em prática precisamente no âmbito das políticas públicas, na sua implementação. Ou seja, inspirado em uma dimensão contemporânea do poder que Foucault denominou como práticas de governo, me concentrei em observar o processo de sedimentação dos discursos nos instrumentos e o funcionamento desses últimos, procurando apreender o que é produzido efetivamente no encontro e na apropriação das políticas públicas pelos atores que com elas interagem.

Sem querer aqui retomar a discussão teórica e metodológica sobre a perspectiva analítica que mobilizei, reforço apenas que olhar para políticas públicas a partir deste prisma consiste em um exercício heterodoxo e ao mesmo tempo desafiador, dado que o foco das pesquisas é sempre um elemento tênue e instável. Como disseram Wright e Reinhold (2011), estudar *através* das políticas públicas nos permite compreender uma miríade de conexões que extrapolam, por exemplo, as institucionalidades mais explícitas e os textos oficiais. Mas, até onde ir? Sem necessariamente estabelecer um quadro metodológico rígido, procurei seguir a orientação de Foucault (2008; 2009) procurando encontrar as diferentes formas de exercício de poder e oferecendo uma leitura mais ou menos homogênea do papel das políticas públicas em cada um dos arranjos políticos estudados.

Nos três arranjos políticos, a ideia de desenvolvimento (e seus derivados imediatos: territorial, social, sustentável, integrado, empreendedor, etc.) se configura como um dos principais componentes semânticos. É como se, independente do que se propõe, fosse uma condição *sine qua non* falar em “desenvolvimento”. Nos tempos de hoje, no senso comum, desenvolvimento é uma ideia que, como disse Radomsky (2013), nasce no âmago das pessoas. Negar a ideia e o termo “desenvolvimento” é negar a melhoria progressiva e objetiva das condições de vida, no mais amplo sentido. Negar o (ou não falar do) desenvolvimento é manter-se amarrado aos problemas do passado e do presente e rejeitar a esperança de um futuro melhor. Esse é o significado inerente à ideia de desenvolvimento no imaginário social e é com base nessa

dimensão específica, de anúncio de futuro, que os arranjos políticos de desenvolvimento tendem a se organizar para enunciar suas visões de mundo e seus programas de ação sobre o território.

Em cada um dos casos estudados, a ideia de desenvolvimento apresentou uma conotação específica, associando, de um lado, componentes retóricos distintos e de outro, instrumentos e práticas de intervenção também bastante heterogêneos. Sem a pretensão de resgatar e descrever novamente a forma como cada arranjo mobilizou e sintetizou a categoria desenvolvimento, ressalto a seguir apenas o que, no meu entendimento, são singularidades importantes a serem lembradas aqui e que mostram as diferentes maneiras como o desenvolvimento obscurece a prática e o exercício do poder.

No Capítulo I, vimos que a ideia de desenvolvimento (territorial), além de ser concebida de maneira associada ao espraiamento da categoria **agricultura familiar**, carrega consigo o discurso da participação social. Vimos também que este processo está associado à importância que a agenda da participação possuiu nos primeiros anos do governo Lula, o que refletiu na realização (e no fortalecimento) de várias conferências setoriais e na criação de muitos espaços de interlocução entre sociedade e Estado.

É nesse ambiente político-institucional que os Colegiados territoriais são estabelecidos e que o discurso do desenvolvimento territorial é apropriado e organizado no contexto nacional. Há também outros elementos discursivos (e os textos da política pública mostram isso), mas o elemento participação social é central e isso implica não só em uma retórica discursiva, mas também na organização de uma institucionalidade, o Colegiado, que procura materializar, na prática, o exercício da participação.

Indo mais além, procurei perceber formas de exercício de poder nesta prática participativa. À luz de algumas referências críticas para com a ideia, a prática e as experiências contemporâneas de participação da sociedade civil (COOKE, KOLTHARI; 2010; FERGUSON; 1990; TEIXEIRA, DAGNINO; 2015), interpelei o caso do Colegiado do Baixo Sul. Dialogando também com algumas literaturas temáticas sobre as políticas de desenvolvimento territorial, estabeleci um ponto de debate a partir da proposta de controle social, a fim de verificar **quem controla quem** no exercício e nas práticas efetivas do Colegiado territorial. E, mesmo não sendo absolutamente taxativo, indiquei um processo em curso de neutralização política dos atores sociais.

Ou seja, a institucionalidade forjada para o funcionamento do Colegiado, ao mesmo tempo que

oportunizou uma janela de acesso às políticas públicas e ao próprio Estado, desencadeou também um processo de padronização/canalização em direção a agenda da agricultura familiar. Em maior ou menor medida, houve um processo de afastamento (que poderíamos também entender como neutralização) dos atores “da agricultura familiar” de temáticas e questões que revelam ou explicitam contradições e conflitos sociais. No caso do Baixo Sul isso se expressa, por exemplo, no abandono do tema da reforma agrária e na forma como a questão quilombola vem sendo tratada no Colegiado.

Esse processo se dá, primeiro, pelo discurso retórico da participação, via concertação social, como uma estratégia seria capaz de solucionar as contradições e fazer convergir (utopicamente) os distintos interesses existentes na sociedade; e, em segundo lugar, pela despolitização através da burocracia (FERGUSON, 1990), que se expressa tanto no envolvimento com a linguagem técnica do Estado propriamente dita, como também pelo fato de que os atores passam a ser pautados e orientados pelos conteúdos das políticas públicas. Em suma, essas são as principais análises e críticas que construí com relação ao discurso e aos efeitos do desenvolvimento no caso do arranjo político do desenvolvimento territorial.

Seguindo para o Capítulo II, onde estudei o arranjo de desenvolvimento que propõe a expansão do turismo, percebemos uma enorme diferença. Se no caso anterior, desenvolvimento se materializava no discurso participativo, aqui a ideia está associada a uma estratégia política que visa o crescimento econômico de uma região inteira do país, que é o Nordeste. Como mostrei na parte inicial deste segundo capítulo, após o relativo fracasso do projeto nordestino de industrialização, o turismo¹²² foi alçado ao estatuto de uma nova “vocação” regional e passou a ser fomentado em todo litoral nordestino, numa articulação que envolveu o governo federal, os governos estaduais e setor privado. H a, portanto, neste caso, uma associação da categoria desenvolvimento a um projeto de crescimento econômico muito mais amplo, de m edio e longo prazo, induzido pelo Estado e realizado pela iniciativa privada.

Neste caso, vemos o desenvolvimento materializado nas políticas estatais de planejamento e intervenção, embora hoje em dia, diferente de outros tempos, o discurso seja conformado pela narrativa de um Estado facilitador, que atrai investimentos mais do que aporta recursos pr oprios – ou que aporta os recursos p ublicos justamente para atrair o capital privado e assim gerar o “desenvolvimento”.   um discurso tamb em contornado pelo imperativo da sustentabilidade, embora, na pr atica, os projetos do turismo impliquem na apropriação privada e na destruição

¹²² Assim como a agricultura capitalista dos perímetros irrigados, no semiárido e no cerrado nordestino.

dos recursos naturais, que são de grande importância para a reprodução socioeconômica das comunidades situadas nos territórios que hoje estão na fronteira de expansão da indústria do turismo.

O discurso do desenvolvimento por meio do turismo se respalda ainda na ideia de empreendedorismo. Como observamos na fala do empresário que pretendia realizar obras de infraestrutura turística na comunidade de Graciosa, esse discurso prega a necessidade “*de desenvolvimento turístico para gerar emprego para fulano, para beltrano. É o empreendedorismo, que eu acho que se a gente não fortalecer neste país a gente não vai pra frente*”. Há, no discurso, a expectativa de desenvolvimento através da instalação dos empreendimentos de promoção do turismo, e, na prática, um processo violento de negação e expropriação das comunidades tradicionais, de suas práticas artesanais de manutenção econômica, social e cultural, como, por exemplo, a pesca e a mariscagem, características nos casos estudados nesta tese. Mais que isso, a expansão do turismo vem promovendo um acelerado processo de especulação fundiária, que conforma um movimento de corrida por terras no litoral nordestino e que, como dito, impacta decisivamente os territórios dessas comunidades tradicionais.

Cabe lembrar, por fim, que esse jogo semântico que associa desenvolvimento à ideia de crescimento econômico, não é, em absoluto, uma particularidade do arranjo de expansão do turismo no Nordeste. Pelo contrário, o arranjo de desenvolvimento do turismo apenas reproduziu um esquema discursivo e institucional bem mais antigo (embora também muito atual). Se hoje os empreendimentos do chamado **neodesenvolvimentismo** geram conflitos em territórios por todo país, vale lembrar que esses fenômenos tem raízes históricas anteriores, expressas, por exemplo, nas grandes obras da ditadura militar, na exploração intensiva dos territórios e dos recursos naturais pela agricultura capitalista e no padrão de desenvolvimento como exportação de commodities, uma herança colonial de expropriação da natureza e das comunidades tradicionais que até hoje é reproduzida nas estratégias contemporâneas de “desenvolvimento” nacional (ou regional).

Por fim, temos ainda o caso da Fundação Odebrecht, que opera a partir de uma associação particular entre a ideia de desenvolvimento e o padrão discursivo forjado no âmbito das práticas de responsabilidade social empresarial. Como vimos, a ideia de empresa é central na organização semântica e também na condução operacional dos projetos desenvolvidos pela Fundação Odebrecht no Baixo Sul. Mais que isso, vimos também que a Fundação é referência

nacional e internacional no que diz respeito a metodologias e esquemas de aplicação de investimentos privados em atividades “socioambientais” e, no Baixo Sul, congrega recursos públicos e privados para a realização de seus projetos.

Há, portanto, certo padrão-referência que podemos apreender das experiências da Fundação Odebrecht no Baixo Sul, o qual comporia um modelo de gestão privada-empresarial do social. Se na “área ambiental” as empresas vêm atuando a mais tempo e de maneira já consolidada¹²³, a sua inserção na “área social” é mais recente. Como também apresentei ao longo do Capítulo III, nas últimas duas décadas temos visto ações cada vez mais massivas de empresas em projetos sociais, cunhando um novo ramo para a ação empresarial na sociedade, muito além da dimensão produtiva propriamente dita. E, mais que isso, parece haver uma intencionalidade de ampliar o modelo empresarial (da “empresa-providência”) para além do enfoque restrito da própria responsabilidade social corporativa, abarcando recursos públicos e realizando efetivamente tarefas que até então vinham sendo conduzidas ou pelo próprio Estado ou por atores e organizações do que chamamos sociedade civil.

No Baixo Sul, o envolvimento da Fundação Odebrecht com algumas políticas públicas, como, por exemplo, o PAA, o PRONAF e as próprias políticas de educação formal, sinalizam esse espraiamento da atuação das empresas em direção a áreas que até pouco tempo atrás não eram objetos de seus interesses. Enfim, é nesse sentido que argumentei aqui que o discurso e as práticas de desenvolvimento estão relacionadas a um processo intenso de *empresarização da sociedade*, que, no caso específico da Fundação Odebrecht, foi observado no intento de transformar os camponeses em “pequenos empresários rurais”.

De qualquer forma, nos três casos procurei também salientar que esses arranjos de desenvolvimento, apesar do discurso coeso, teleológico e totalizante, não se materializam exatamente da forma como são enunciados. Há, portanto, um processo de apropriação, contestação e/ou resistências por parte dos atores que precisamos considerar. E é especificamente neste lugar/momento de tensão, onde o discurso do desenvolvimento não se efetiva, que se pode observar a produção de novas configurações sociais e novas enunciações políticas.

Em que pese o fato de ter considerado aqui as “respostas”, a descrição mais minuciosa dessas

¹²³ Estou pensando aqui não só nas empresas de consultoria que trabalham na mitigação dos impactos de grandes empreendimentos (e que hoje já atuam com enfoque “socioambiental”), mas principalmente nos mecanismos da “economia ambiental”, que já possuem instrumentos consolidados, como, por exemplo, o mercado de crédito de carbono.

novas configurações extrapolaria os propósitos deste trabalho. Não ter trabalhado com mais profundidade, por exemplo, a dimensão da resistência dos quilombolas ou as ações de luta do MST, se tratou de uma questão metodológica, uma questão de foco analítico, relacionada à forma como optei por estudar os arranjos políticos de desenvolvimento.

Olhando para as “respostas” aos arranjos de desenvolvimento, vemos que elas também produzem discursos, que se embasam em visões de mundo e em crenças, que se apoiam em uma ou outra institucionalidade mais acessível, que se ancoram em espaços abertos no âmbito do Estado, que estabelecem relações variadas com o poder local, que estão organizadas em redes de movimentos com atuação nacional e internacional e que, enfim, também constroem uma imagem ou uma projeção política sobre o território. Ou seja, seria também possível fazer uma leitura do território iniciando as análises pelas resistências, o que seria uma opção inversa ao que fiz.

De todo modo, é observando essas “respostas” que se torna possível compreender de uma maneira mais clara as diferentes formas como o poder se expressa no âmbito dos arranjos de desenvolvimento. Ou seja, a resistência e a explicitação dos conflitos, como, no caso dos quilombolas e do MST (assim como a apropriação, no caso dos grupos do Colegiado), contribui para uma compreensão mais acurada do processo de territorialização (no controle de terras e populações) desencadeado a partir do funcionamento objetivo dos arranjos políticos de desenvolvimento.

Por fim, cabe lembrar também da importância histórica dessas lutas por terra e território no Baixo Sul. Se, pelos vários motivos que apresentei aqui, as últimas duas décadas foram marcadas pela dificuldade dos grupos sociais em dar sequência as insurgências populares iniciadas nos anos 1980, a pressão do turismo e o avanço das ações de responsabilidade social configuram uma situação que exige reação. Seja na organização camponesa, com a luta pela consolidação efetiva dos assentamentos, seja na organização quilombola, com as lutas pelo reconhecimento de seus direitos territoriais, assistimos hoje no Baixo Sul a formação de um processo político que busca autonomia na gestão e controle popular dos territórios, que, se de um lado, traz novos elementos e componentes discursivos, de outro, tem uma raiz forte em toda herança de insurgências populares que remontam aos quilombos e a luta dos escravos pela liberdade.

Em tempos de total incerteza e diante de todos os acontecimentos políticos que culminaram no processo de *impeachment* da presidente Dilma – o que colocou às claras o conservadorismo e

a força política (econômica-discursiva-midiática, etc.) das elites brasileiras – urge reforçarmos atenção e conferirmos dedicação integral as lutas populares. Seja no meio acadêmico, seja nas organizações de base, seja no Estado ou mesmo na “vida privada”, familiar, nos cabe comunicar o mundo político e a política inerente ao mundo. Revelar os discursos, tal como são, é parte deste desafio. Revelar a política e fazer da política – de modo oposto ao que dita a cartilha neoliberal – um meio de comunicação e relação entre as pessoas é talvez nosso grande desafio nesse cenário, que, se de um lado nos parece nebuloso, de outro, se apresenta como uma nova oportunidade para trazer à tona as contradições nas quais vivemos e atuar sobre elas.

*Esse mundo não tem dono
E quem me ensinou sabia
Se tivesse dono o mundo
Nele o dono moraria
Como é mundo sem dono
Não aceito hierarquia
Eu não mando nesse mundo
Nem no meu vai ter chefia
[...]*

Paulo César Pinheiro
Toque de São Bento Grande de Angola

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Editora HUCITEC/ANPOCS/Editora da UNICAMP, 1992.
- ABRAMOVAY, Ricardo.; BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia (UFMG)**, Belo Horizonte, v. 14, n.3, p. 35-70, 2004.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. LATTUADA, M. **Desarrollo rural – Organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, p. 51-70, 2006.
- ACCIOLY, Miguel; NEVES, Naiara; SILVA, Paulo Henrique. Fortalecimento da Identidade Quilombola em Comunidades Costeiras do Baixo-Sul/BA. In: 1º Seminário Espaços Costeiros, 2011, Salvador. **1º Seminário Espaços Costeiros**, 2011.
- ACSELRAD, Henri. Desigualdade ambiental, economia e política. **Astrolabio** (Buenos Aires), v. 11, p. 105-123, 2013.
- ACSELRAD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Sociologias** (UFRGS. Impresso), v. 15, p. 84-105, 2014.
- AGUIAR, Leila Biachi. Estado, turismo, cultura e desenvolvimento: organização empresarial e a construção do consenso sobre a importância do turismo para o Brasil. In: VI Simpósio Nacional Estado e Poder: Cultura, 2010, São Cristóvão. **VI Simpósio Nacional Estado e Poder: Cultura**, 2011
- ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. O que há de novo no rural brasileiro? **Terra Livre**, São Paulo, v. 15, p. 87-112, 2000
- ALMEIDA, Alfredo Wagner B. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do agronegócio. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, v. p. 101-144, 2010
- AMADO, Jorge. **Cacau**. Ariel Editora. Rio de Janeiro, 1933.
- ARAUJO, Cristina Pereira. Da EMBRATUR à Política Nacional de Turismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, v. 31, p. 146-163, 2012.
- ARAÚJO, Enos Feitosa. As políticas públicas e o turismo litorâneo no Ceará: o papel da Região Metropolitana de Fortaleza. **Sociedade e Território**, v. 23, p. 57-73, 2011.
- ARAÚJO, Enos Feitosa. As políticas públicas do turismo na Região Nordeste: novas ações do governo estadual cearense. **Geografia em Atos** (Online), v. 1, p. 22-35, 2013
- ARAUJO, Tania Bacelar. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: REVAN, 2000.
- ARAUJO, Tania Bacelar; GUIMARAES NETO, L; FAVARETO, Arilson; SANTOS, V. M.; Pensando o futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. In: Tania Bacelar de Araujo. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**. Brasília: Ed IICA, 2010, v. 1, p. 197-216
- ARRUTI, José Maurício. Apresentação: uma visão da conjuntura quilombola (Dossiê "Contexto Quilombola"). **Tempo e Presença** (Impresso), v. 11, p. 4-5, 2008
- ARRUTI, José Maurício. Políticas Públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: Marilene de Paula e Rosana Heringer. (Org.). **Caminhos Convergentes - Estado e Sociedade**

- na Superação das desigualdades raciais no Brasil.** 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Boll, Action Aid, 2009, v. 1, p. 75-110.
- BAGNASCO, Arnaldo. **Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, Bologna, Il Mulino.** 1977
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, **Relatório Final do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Primeira Fase (PRODETUR).** Memorando do Banco do Nordeste do Brasil S. A. Órgão Executor. 2005
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, **Relatório de Término de Projeto (PCR).** Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR II. 2012
- BANCO MUNDIAL. Brazil - **The management of agriculture, rural development and natural resources** (Report n. 11783-Br). Washington: Banco Mundial, 1994.
- BARICKMAN, Bert. **Um contraponto baiano: açúcar, fumo, mandioca e escravidão no Recôncavo (1780-1860).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BECKER, Bertha. K. A (Des)Ordem Global, o Desenvolvimento Sustentável e a Amazonia. In: Becker, B. K.; Christolfoletti, A.; Davidovich, F. R.; Geiger, P. P. (Org.). **Geografia e Meio Ambiente no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1995, v, p. 46-64.
- BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. v. 1. 157p .
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. 2009. **O novo espírito do capitalismo.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes
- BRONZ, Deborah. **Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão, classificações e conflitos a partir do licenciamento ambiental.** Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ano de obtenção: 2011.
- BURSZTYN, Ivan; BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis. I. **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, v. 1. 501p, 2009.
- CARDEL, Lídia. Prospecção sobre Espacialidade e Territorialidade em comunidades do Litoral Norte Baiano: transformações fundiárias e reconfigurações das atividades agrícolas e extrativistas nas vivências cotidianas (1970-2014). In: 17º **Congresso Brasileiro de Sociologia. Sociologia em Diálogos Transnacionais**, 2015, Porto Alegre: UFRGS-SBS, v. 01. p. 05-18, 2015.
- CAZELLA, Ademir Antonio. Agricultura familiar: ainda é possível se diferenciar. **Carta Maior**, São Paulo, p. 1 - 5, 06 nov. 2012.
- CAPPELLIN, Paola; GIFFONI, Raquel. As empresas em sociedades contemporâneas: a responsabilidade social no Norte e no Sul. **Cadernos do CRH (UFBA)**, v. 20, p. 419-434, 2007.
- CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sergio. **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.** 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2009. v. 1. 301p .
- CERQUEIRA, Poliana da Silva; PINHEIRO, Lessi I. Farias; OLIVEIRA, Kaiza C. da Silva. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no Brasil e na Bahia. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 206, p. 1-19, 2015.

- CESARINO, Letícia. Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da cooperação sul-sul brasileira. **Horizontes Antropológicos** (Online), v. 20, p. 19, 2014.
- COELHO, Vera. Schattan.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, Evelina; Luciana Tatagiba. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. 1ed.Chapecó: Argos, 2007, v. , p. 97-126.
- CORIOLOANO, Luzia Neide. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. 1. ed. São Paulo: Anablumme, 2006. v. 1000. 238p
- CORIOLOANO, Luzia Neide. Uma Epistemologia para o estudo do Turismo: a análise do discurso. In: Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano; Fabio Perdigão Vasconcelos. (Org.). **O Turismo e a relação Sociedade-Natureza: realidades, conflitos e resistências**. 1ed.Fortaleza: EdUECE, 2007, v. 1, p. 314-326.
- COSTA, Carlos Rerisson Rocha. Turismo, produção e consumo do espaço litorâneo. **Geografia em Questão** (Online), v. 5, p. 147-162, 2012.
- COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. **Participation: The New Tyranny?** New York: Zed Books, 207 p., 2001
- COSTA, Maria Alice Nunes. Fazer o bem compensa? Uma reflexão sobre a responsabilidade social empresarial. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Universidade de Coimbra, v. 73, p. 67-89, 2005.
- CRAIG, David; PORTER, Doug. **Development Beyond Neoliberalism: Governance, Poverty Reduction and Political Economy**. London and New York: Routledge, 2006
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Introdução à geografia do turismo**. 2. ed. São Paulo: Roca, 2003.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, Maria Laura. (Org.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. 1ed.Buenos Aires: CLACSO, 2006, v. 1, p. 337-350
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Geografia do Turismo: de lugares a pseudo-lugares**. São Paulo, Roca, 2007
- CRUZ, Valter Carmo. Das Lutas por Redistribuição de Terra às Lutas pelo Reconhecimento de Territórios: uma nova gramática das lutas sociais? In: Henri Acselrad. (Org.). **Cartografia social, terra e território**. 1ª ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, v. 1, p. 119-176
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.5, p. 137-161, 2004
- DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. The participation of civil society in the Lula's Government. **Journal of Politics in Latin America** (Print), v. 6, p. 39-66, 2014.
- DE VORE, Jonathan. **Cultivating Hope: Struggles for Land, Equality, and Recognition in the Cacao Lands of Southern Bahia, Brazil**. Tese de Doutorado. University of Michigan. 2014.
- DE VORE, Jonathan. The Landless invading the landless: participation, coercion, and agrarian social movements in the cacao lands of southern Bahia, Brazil. **The Journal of Peasant Studies** Volume 42, Issue 6, 2015
- DELGADO, Anna Karine. As ações do PRODETUR/NE I e suas implicações para o

- desenvolvimento da Paraíba com base no turismo. **Caderno Virtual de Turismo** (UFRJ), v. 9, p. 32-43, 2009.
- DELGADO, Guilherme. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 24, n. 3, set./dez, 1994.
- DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Revista Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 54, p. 431-473, 2011
- DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Cátia. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: Sergio Pereira Leite. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. 1ed.: , 2013, v. 1, p. 239-287
- DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Cátia. Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais. **ReGIS - Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, p. 48-66, 2015.
- DIAS, Marcelo Henrique. **Economia, sociedade e paisagens da capitania e comarca de Ilhéus no período colonial**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2007
- DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica – para além do estruturalismo e da hermenêutica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2010.
- DUPUIS, Jean-Claude. La RSE, de la gouvernance de la firme à la gouvernance de reseau. **Revue Française de Gestion**, v.38/180, p. 159-175, 2008
- ELKINGTON, John. **Cannibals with forks. The triple bottom line of 21th century business**. Londres: Capstone Publishing Limited, 1997
- ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the Third World**. Princeton, Princeton University Press, 1995.
- ESTEVES, Uliana. Mariscagem em Batateira: cognição, classificação e apropriação de recursos ambientais. In: Dilemas da (Des)Igualdade na Diversidade, 2008, Porto Seguro. **Anais da 26ª Reunião Brasileira de Antropologia**. 2008
- FAVARETO, Arilson da Silva. A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. In: **I Encontro da Rede Rural**, 2006, Niterói. I Encontro da Rede Rural, 2006
- FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. 1. ed. São Paulo: Fapesp/Iglu. v. 1. 220p, 2007.
- FAVARETO, Arilson da Silva. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas de desenvolvimento territorial. In: BACELAR, Tania. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil - avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.
- FERGUSON, James. **The anti-politics machine: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho**. Cambridge; New York, Cambridge University Press, 1990.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: Sposito, Eliseu Savério; Sant'anna Neto, João Lima. (Org.). **Uma Geografia em movimento**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010, v. 1, p. 505-560

- FERREIRA, Alicia. **Cultura & Mercado no Contexto Transnacional: Uma etnografia da Tecnologia Empresarial Odebrecht**, Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- FISCHER, Fernando (Org.). Baixo Sul da Bahia: uma proposta de desenvolvimento territorial. 1. ed. Salvador: CIAGS - Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social, 2007. v. 1. 280p
- FLESHER, Kevin Michael. **Explaining the Biogeography of the Medium and Large Mammals in a Human-dominated Landscape in the Atlantic Forest of Bahia, Brazil: Evidence for the Role of Agroforestry Systems as Wildlife Habitat**. Ph.D. Dissertation. Rutgers University, 2006.
- FORNAZIER, Armando. O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade - ReGIS**, v. 1, p. 148-168, 2015.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. Editora Martins Fontes. 2008
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. Editora Martins Fontes. 2009
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Editora Martins Fontes. 2010
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Editora Loyola. 2011
- FREITAS, Hyngrid Inácio; GERMANI, Guiomar Inez. O desenvolvimento territorial rural em questão. **Mercator** (Fortaleza. Online), v. 11, p. 19-33, 2012.
- GAVIRIA, Edwin A. Muñoz. A 'vontade de governar'. Confluências nos modos de controle militar e empresarial do território. In: XVI ENANPUR Espaço, Planejamento e Insurgências: Alternativas Contemporâneas para o Desenvolvimento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR**. Belo Horizonte: ANPUR, 2015
- GERMANI, Guiomar Inez.; FREITAS, Hyngrid Inácio. A Atuação dos Movimentos Sociais de Luta Pela Terra e Suas Repercussões Sócio-Espaciais no Litoral Sul do estado da Bahia. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo -SP. Meio Digital CD ROM- **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Por uma Geografia Latino-Americana: Do labirinto da solidão ao espaço da solidariedade**, 2005
- GIFFONI, Raquel. O poder da crítica: um estudo sobre a relação empresa e movimentos sociais em um contexto de conflito ambiental. **Estudos de Sociologia**, v. 18, p. 307, 2013.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp/IE. Coleção Pesquisas, 1999
- GUEDES, André Dumans. Lutas por Terra e Lutas por Território nas Ciências Sociais Brasileiras: Fronteiras, Conflitos e Movimentos. In: Acselrad, Henri. (Org.). **Cartografia Social, Terra e Território**. 1ed.Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, v, p. 41-80
- HAESBAERT, Rogério. Sociedades Biopolíticas de In-Segurança e Des-controle dos Territórios. In: Oliveira, M.; Coelho, M.; Corrêa, A. (Org.). **O Brasil, a América Latina e o Mundo: Espacialidades Contemporâneas (II)**. 1ed.Rio de Janeiro: Lamparina, 2008, v. II, p. 30-46.
- HENZ, Aline Patrícia; LEITE, Fabiana Calçada L; ANJOS, Francisco Antônio. Refletindo as Políticas Públicas para o Turismo: uma retrospectiva brasileira desde a década de 60. In: VI Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul - SEMINTUR, 2010, Caxias do Sul. VI

- Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul - SEMINTUR**, 2010.
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **O Brasil desconcentrando as terras. Índice de Gini**, 2001.
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Visita Técnica na Comunidade de Graciosa**. Impresso. 2014
- JARDIM, Ernesto Pablo. **Os impactos da atividade turística: “O Buraco do Cachorro”, Morro de São Paulo – Bahia**. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Universidade Católica de Salvador (UcSal), 2008
- LEJANO, Raul. **Frameworks for policy analysis: merging text and context**. Nova York: Routledge, 2006, 269 pp.
- LEROY, Jean Pierre.; MEIRELES, Jeovah. Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais: os Visados Territórios dos Invisíveis. In: Marcelo Firpo Porto, Tania Pacheco, Jean Pierre Leroy. (Org.). **Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil - o Mapa de Conflitos**. 1ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, v. , p. 115-132.
- LI, Tania Murray. **The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics**. Durham: Duke University Press. 2007
- LIMA, Renata Moreira. **Política de turismo e desenvolvimento: uma avaliação do PRODETUR II em Parnamirim/RN (2005-2012)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013
- LUZZI, Nilza. **O Debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Ano de obtenção: 2007
- MARCUS, George. Etnografia en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal **Alteridades**, vol. 11, núm. 22, julio-diciembre, 2001, pp. 111-127
- MATTEI, Lauro. Análise da produção acadêmica do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 18, p. 56-97, 2010.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo. “Sem Terra”, “Assentados”, “Agricultores Familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. (comp.). **¿Una Nueva Ruralidad em América Latina?** Buenos Aires, CLACSO, Enero, p. 103-128, 2001
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O Novo Mundo Rural - projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo**. Disponível em: www.desenvolvimentoagrario.gov.br - Brasília, 1999
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**, 2003a.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências Organizativas e Programa de Trabalho para 2003**, 2003b.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Documentos Institucionais 02, 2005a.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial**, 2005b.

- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**, 2005c.
- MONTE, Francisco Clesson D. **O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013
- MONTENEGRO, Jorge. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, Presidente Prudente, 2006
- MOSSE, David; LEWIS, David. Theoretical approaches to brokerage and translation in development. In: LEWIS, D.; MOSSE, D. (Ed.). **Development brokers and translators: the ethnography of aid and agencies**. Bloomfield, Kumarian Press, 2006. p. 1-26.
- NADER, Laura. Up the anthropologist: perspectives gained from ‘studying up’. In: HYMES, D. **Reinventing anthropology**. New York: Random House, 1972. p. 284-311.
- NETO, João Augusto Andrade. **Cooperação e organização em assentamentos rurais: a proposta das Comunas da Terra e a virada do MST para os "urbanos"**, Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Ano de obtenção: 2013
- NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. In: Eliano Sérgio Azevedo Lopes; Dalva Maria da Mota; Tânia Elias Magno da Silva. (Org.). **Ensaio. Desenvolvimento rural e transformações na agricultura**. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe/EMBRAPA, 2002, v., p. 131-159
- ODEBRECHT, Norberto. **Educação pelo Trabalho**. Salvador: Fundação Emílio Odebrecht, 1991.
- OLIVEIRA, Maria Rosa do Carmo “A Luta dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra no Sul da Bahia: A conquista do Assentamento nova Ipiranga-Camacan Bahia.” In: **Seminário Cultura e Política na Primeira República: Campanha Civilista na Bahia**. UESC, 2010
- PACHECO, Tânia; FAUSTINO, Cristiane. A Iniludível e Desumana Prevalência do Racismo Ambiental nos Conflitos do Mapa. In: PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre. (Org.). **Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. 1ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 73-114.
- PAIXÃO, Luís Henrique C.; ALENCAR, Cristina Maria. Dinâmica Rural do município de Cairu/BA. In: IV Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, 2014, Barreiras. **Anais do Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia**, 2014.
- PASSOS, Walter de Oliveira. **Bahia: Terra de Quilombos**. Salvador. 1996.
- PELLEGRINI, Júlio Augusto. **Vulnerabilidade socioambiental dos manguezais de Garapuá, Cairu/BA frente à inserção da indústria petroleira**. Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Tese de Doutorado, 2010
- PERO, Davide. Migrants Practices of Citizenship and Policy Change, in Chris Shore, Susan Wright and Davide Però (ed) **Policy Worlds. Anthropology and Contemporary Power**, pp.

244-263, New York and Oxford: Berghahn Books, 2011

PICOLLOTO, Everton. **As Mãos que Alimentam a Nação: agricultura familiar, sindicalismo e política.** Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PICOLOTTO, Everton. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural** (Impresso), v. 52, p. 63-84, 2015.

PIRES, Roberto; MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo. **Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo.** 1. ed. São Paulo: Xamã Editora, 2008. 183p

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Território do Baixo Sul.** Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010

PROJETO CUT/CONTAG. Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil. **Caderno de Apoio aos Seminários Microrregionais.** São Paulo, 1999.

PORTO, José Renato Sant'Anna. Projetos políticos de desenvolvimento territorial: territorialidades, significados e o campo de disputas no Sudoeste Paulista. **Revista IDEAS (Online)**, v. 8, p. 8-60, 2016.

PORTO, José Renato Sant'Anna. Conexões, apropriações e exclusões no discurso do desenvolvimento territorial no Brasil. **Revista Novos Cadernos NAEA**, v. 18, p. 145-168, 2015

PORTO, José Renato Sant'Anna. Uma analítica do poder para as políticas públicas: Foucault e a contribuição da Anthropology of Public Policy. **Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ)**, v. 22, p. 360-385, 2014a.

PORTO, José Renato Sant'Anna. O discurso do agronegócio: modernidade, poder e verdade. **Revista NERA (UNESP)**, v. 17, p. 24-46, 2014b.

PORTO, José Renato Sant'Anna. Relações de Poder e organização social no território: o que incide no curso de uma iniciativa de desenvolvimento territorial? **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, p. 127-141, 2013.

RADOMSKY, Guilherme Francisco W. Pós-desenvolvimento, indicadores e culturas de auditoria: reflexões críticas sobre governança e desenvolvimento. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, v. 49, p. 155-163, 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo, Ática, 1993.

REIS, Fernanda Teixeira. **A política mandonista no estado da Bahia: o fenômeno político do carlismo e as sucessivas estratégias de adaptação da elite política baiana.** Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília (UnB). Dissertação de Mestrado. 2010

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos. CEBRAP**, v. 80, p. 109-125, 2008

RIOS, Roseane. Contradições da Educação do Campo no Baixo Sul da Bahia. In: VII **Congresso Brasileiro de Geógrafos.** Vitória. 2014

RIST, Gilbert. **The history of development: from western origins to global faith.** 3rd ed. London, Zed books, 2008.

- RODRIGUES, Adyr Balastrieri. **Turismo e Espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar**. 3. Ed. São Paulo: Hucitec, 2001.
- SACK, Robert. **Human Territoriality. Its theory and history**. Cambridge, Cambridge University Press, 1986
- SAID, Edward W. **Orientalismo – O Oriente como invenção do Ocidente**, São Paulo: Companhia de Bolso, 2007
- SANCHES, Danile de Carvalho. **Avaliação de sustentabilidade pela metodologia Mesmis: um estudo de caso na comunidade de Batateira-BA**. Trabalho de Conclusão de Curso em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2010
- SANTOS, Manoel José. Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Estudos Avançados**. 225-238. V. 15. 2001
- SANTOS, Tiago. **Laudo Antropológico da Comunidade Quilombola de Batateira**. 2012.
- SANTOS FILHO, João. EMBRATUR, da euforia ao esquecimento: o retorno às raízes quando serviu à Ditadura Militar. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, v. 35, p. 35, 2004.
- SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, p. 9-21, 2007
- SCHMITT, Claudia Job. Weaving the institutional market: the politics of food production in land reform settlements in Brazil. In: MILONE, Pierluigi; VENTURA, Flaminia; JINGZHONG, Ye. (Org.). **Constructing a New Framework for Rural Development**. 1ed. Bingley BD, WA, UK: Emerald, 2015, v. 1, p. 255-299.
- SCHMITT, Claudia Job; LIMA, Sandra Kitakawa. Avaliação processual do Programa de Desenvolvimento Local Mata Atlântica do Serviço de Assessoria às Organizações Populares, SASOP (**Relatório Técnico**). 2013
- SCHWARTZ, Stuart. **Escravos, roceiros e rebeldes**. São Paulo: Edusc, 2001
- SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Relatório Técnico de Vistoria nº 02/2015, Comunidade de Graciosa**. Impresso. 2015
- SHORE, Chris; WRIGHT, Susan. **Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Policy**. New York; Psychology Press, 1997
- SHORE, Chris; WRIGHT, Susan. & PERÒ, Davide. **Policy Worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power**. New York; Oxford: Berghan Books, 2011
- SIGAUD, Ligia; ROSA, Marcelo; MACEDO, Marcelo Hernandez. Ocupações de terra, acampamentos e demandas ao Estado: uma análise em perspectiva comparada. **Dados** (Rio de Janeiro), v. 51, p. 107-142, 2008.
- SILVA, Egnaldo Rocha. **Comunidade negra rural de Lagoa Santa: história, memória e luta pelo acesso e permanência na terra (1950-2011)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2013.
- SILVA, Marília Natacha. **O imobiliário-turístico no nordeste brasileiro: O turismo residencial e a macroubanização turística a partir da expansão e expressão dos resorts residenciais no litoral**, Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Geografia. Universidade Federal do Ceará, 2013.
- SILVEIRA LIMA, Paulo Henrique. **O circuito espacial da produção de seringueira: a**

- tecnologia e a Michelin como principal agente do circuito.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. 2011
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos; CASTRO, J. P. M. E. Política(s) Pública(s) . In: Pinho, Osmundo & Sansone, Livio (eds.). (Org.). **Raça: Perspectivas Antropológicas.** Salvador - BA: ABA; EDUFBA, 2008, v. , p. 141-193
- STEINBERGER, Marília. Território, **Estado e políticas públicas espaciais.** 1ª. ed. Brasília: Ler Editora, 2013. v. 1. 328p .
- VASCONCELOS, Isabela Freitas G.; ALVES, Mario Aquino; PESQUEUX, Yvon. Responsabilidade social corporativa e desenvolvimento sustentável: olhares habermasianos. **RAE (Impresso)**, v. 52, p. 148-152, 2012.
- VIDAL, Soraia Maria S. C. Dunas, lagoas e praias - turismo e sustentabilidade (?) em Natal-RN. **Ponto-e-Vírgula (PUCSP)**, v. 7, p. 77-94, 2010.
- VINHA, Janaina F. S. Campos; GIRARDI, Eduardo Paulon. Conjuntura da luta pela terra no Brasil: balanço e perspectivas. **Boletim DATALUTA**, v. 75, p. 2-7, 2014.
- VIRGENS, Daniele Araújo. **Turismo e transformações espaciais: o caso do município de Cairu – Bahia.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal da Bahia, 2010
- VEIGA, Jose Eli da. **Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.** 01. ed. Sao Paulo: EDUSP - HUCITEC, 1991. v. 01. 219p .
- VEIGA, Jose Eli da. **O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento.** 01. ed. Brasília, DF: NEAD, 2001. v. 1. 103p
- VEIGA, Jose Eli da. **A face rural do desenvolvimento.** 01. ed. Porto Alegre, RS: Editora da Universidade, 2000. v. 1. 197p
- VENTURA, Elvira Curvinel Ferreira. Responsabilidade Social sob a óptica do Novo Espírito do Capitalismo. In: XXVII Enanpad, 2003, Atibaia. **Resumo dos trabalhos do XXVII Encontro ANPAD**, 2003.
- VIEIRA, Mariella Pitombo. Reinventando tradições, potencializando identidades: uma análise das políticas de modernização turística e cultural na Bahia contemporânea. In: Milene Gusmão; Edson Farias. (Org.). **O mesmo e o diverso: olhares sobre cultura, memória e desenvolvimento.** Vitória da Conquista: Edições UESB, 2009, v. 1 , p. 63-82.
- WANDERLEY, Maria Narareth Baudel. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba- PR, v. 2, p. 29-37, 2000
- WANDERLEY, Maria Narareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 42-61, 2004
- WEDEL, Janine; SHORE, Chris; FELDMAN, Gregor; LATHORP; Stacy. Toward an Anthropology of Public Policy. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 600, 2005, p. 30-51
- WRIGHT, Susan; REINHOLD, Susan. Studying through: a strategy for studying political transformation: or sex, lies and British politics. In: Susan Wright; Cris Shore; Davide Peró. **Policy worlds: anthropology and the analysis of contemporary power.** Oxford: Berghahn Books, 2011. p. 86-104

