



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO,  
E PARTICIPAÇÃO: AS QUEBRADEIRAS DE COCÓ BABAÇU NA  
MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO, TOCANTINS.**

LEILA AFFONSO SWERTS

Brasília/DF, setembro de 2009.

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LEILA AFFONSO SWERTS

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E PARTICIPAÇÃO: AS QUEBRadeiras DE COCO BABAÇU NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO, TOCANTINS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília / UnB como parte dos requisitos para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lúcia Cony Faria Cidade

Universidade de Brasília  
Brasília – DF  
Setembro/2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO  
E PARTICIPAÇÃO: AS QUEBRADEIRAS DE COCÓ BABAÇU NA  
MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO, TOCANTINS.**

LEILA AFFONSO SWERTS  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lúcia Cony Faria Cidade

Comissão Examinadora

---

**Profa. Dra. Lúcia Cony Faria Cidade – Presidente**  
Universidade de Brasília – UnB  
Departamento de Geografia

---

**Profa. Dra. Gloria Maria Vargas – Examinadora externa**  
Universidade de Brasília – UnB  
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS

---

**Prof. Dr. João Nildo Vianna – Examinador externo**  
Universidade de Brasília – UnB  
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS

---

**Profa. Dra. Marília Luiza Peluso - Examinadora suplente**  
Universidade de Brasília – UnB  
Departamento de Geografia

Brasília – DF, 1º de outubro de 2009.

## FICHA CATALOGRÁFICA

---

SWERTS, LEILA AFFONSO.

Políticas de desenvolvimento, organização do território e participação: as quebradeiras de coco babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins. 168 p., 297mm, (UnB – Geografia, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial, 2009).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Geografia.

1. quebradeiras de coco babaçu
  2. participação política
  3. extrativismo
  4. Amazônia
  5. sistema de governança territorial
- 

### **CESSÃO DE DIREITOS**

AUTOR: Leila Affonso Swerts

TÍTULO: Políticas de desenvolvimento, organização do território e participação: as quebradeiras de coco babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins

GRAU: Mestre

ANO: 2009

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias dessa dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito da autora.

### **LEILA AFFONSO SWERTS**

Programa de Pós-graduação em Geografia. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Geografia. ICC Ala Norte, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

swleila@unb.br

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por permitir que eu esteja aqui a escrever estas linhas. Em segundo lugar também a Deus, por permitir que minha jornada nesta existência seja cercada de Amor, na forma da família que me acolheu, da família que pude construir e da imensa família formada pelos amigos e mestres da minha vida.

A esta família, que com você Alfredo, pudemos construir, preciso dedicar o meu mais profundo e sincero agradecimento: mais do que a compreensão e a paciência, vocês me deram Apoio, imprescindível para enfrentar o desafio. Alfredo, meu companheiro; Laura e Manuela, vidas de nossas almas; e nosso pequeno Cairê: podem ter certeza de que vocês têm uma grande responsabilidade por este momento!

Da família que me acolheu, agradeço em especial à minha mãe, Lucia, que por ser capaz de enxergar a vida para além das primeiras impressões, pôde estimular decisões aparentemente descabidas. Agradeço ainda o carinho do Itamar, da minha sogra Udisséa, dos meus irmãos e irmã, cunhados e cunhadas, sobrinhos, sobrinhas, primos, primas, tios, tias, afilhada e afilhado: vocês são muito importantes pra mim!

Há pessoas que são especiais e que talvez nem imaginem o poder de algum gesto seu: Prof<sup>a</sup> Lucia, com certeza, se não fosse sua acolhida, ainda em 2006, na primeira disciplina como aluna especial, este Mestrado não aconteceria. No semestre seguinte, muito especial também foi a Prof<sup>a</sup> Claudia Andreoli, que além dos ensinamentos acadêmicos, me incentivou para que participasse da seleção para o Mestrado: Prof<sup>a</sup> Claudia, registro aqui também meu agradecimento especial. Estendo o agradecimento aos professores Marília Peluso e Neio Campos, em nome dos quais agradeço a todos os professores, colegas e funcionários do Departamento de Geografia, onde sempre encontrei simpatia, profissionalismo e colaboração. Na UnB, agradeço ainda à equipe e estrutura da Biblioteca Central, em cujas instalações foi gestado grande parte deste trabalho.

Outra vez à Prof<sup>a</sup> Lucia, agora como orientadora: em primeiro lugar, devo lhe dar Parabéns pelo seu trabalho! Pode ter certeza de que todo o esforço e dedicação à sua carreira se reverteram de fato em experiência e profissionalismo, colocada a serviço da formação de seus alunos, missão maior de um professor. Agora o agradecimento, especial e sincero: muito obrigada Prof<sup>a</sup> Lucia, e pode ter certeza de que sua segurança e precisão foram fundamentais para superar os momentos de desesperança e permitir que eu levasse a termo este desafio.

Agradeço ainda ao Ministério do Meio Ambiente, pela política de valorização e investimento na qualificação dos seus servidores, mas em especial agradeço ao diretor Roberto Vizentin e ao secretário e chefe de gabinete da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, Egon Krakhecke e Marcos Dal Fabbro, pela concessão da licença, fundamental para que eu pudesse me dedicar ao desafio desta empreitada. Agradeço também aos colegas de trabalho, pela compreensão e estímulo.

Agradeço aos profissionais com os quais realizei as primeiras entrevistas exploratórias, ou aos quais solicitei informações, tendo sido atendida com profissionalismo e interesse: relaciono o Rafael Pinzón, Nazaré Soares, Carlos Fabiano Cardoso, Raul Rodrigues, Gisele Milaré, Júlio Pinho, Haroldo Oliveira, Bruno Filizola, Sofia Alves, Kátia Favilla, Leticia Abadia, Denise Prado, Carlos Eduardo Santos, em nome dos quais gostaria de agradecer a todos que de alguma forma muito me auxiliaram nesta empreitada. Agradeço em especial ao Michel Madureira, pela confecção dos mapas e pela tentativa de me ensinar a trabalhar com programas de geoprocessamento...

Bico do Papagaio, Tocantins: sem dúvida a pesquisa de campo foi um momento especial neste trabalho! Agradeço o apoio da Sandra Monteiro do MIQCB e também ao companheirismo da Mariana Wiencko, pelas trocas durante a viagem. Mas em especial, agradeço e reverencio as quebradeiras de coco babaçu, por serem quem são, mulheres de fibra, de luta e de ideais. D. Raimunda, D. Emilia, D. Nonata, D. Antonia, e todas as senhoras que fazem do extrativismo a bandeira de toda uma vida: um beijo no coração e tenham certeza de que vocês são exemplo de garra e luta digna e incansável.

## RESUMO

SWERTS, Leila A. Políticas de desenvolvimento, organização do território e participação: as quebradeiras de coco babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins.

O objetivo da presente dissertação é analisar as relações entre políticas de desenvolvimento, território e participação, tendo em vista a inserção das quebradeiras de coco babaçu em um sistema de governança territorial, em busca de melhores condições sociais, econômicas e ambientais para a atividade extrativista. O recorte espacial de análise é a microrregião do Bico do Papagaio, norte do estado do Tocantins, área abundante de babaçuais e onde a população tradicional tem sido ameaçada e privada do acesso ao recurso natural. O estudo evolui, na escala nacional e de regiões produtoras, segundo períodos históricos de referência, caracterizados por diferentes modelos de políticas públicas. Em cada fase, analisa-se a influência das políticas sobre a economia do babaçu e, em especial, sobre a organização sócio-produtiva das quebradeiras de coco. Na escala microrregional, no período recente, ao mesmo tempo em que crescem pressões sobre a terra e os babaçuais, e alteram-se relações de produção históricas, estruturam-se movimentos de organização e logram-se conquistas, como a legislação regulamentando os usos do recurso. Identifica-se na área um sistema de governança territorial, composto por colegiados de abrangência regional ou municipal. Nessas instâncias, a sociedade civil não apenas atua por meio de expressão e de reivindicação, mas também pode assumir parte da responsabilidade pela gestão de políticas. A parte relativa ao foco da pesquisa trata da participação das quebradeiras de coco babaçu nesses canais e de seu papel na sustentabilidade do extrativismo do babaçu na microrregião. A pesquisa conclui que as políticas públicas incidentes sobre as principais regiões produtoras não foram capazes de amparar o desenvolvimento econômico da atividade, que permaneceu complementar a outras da agricultura familiar. Alcançaram-se importantes conquistas, no entanto, relacionadas ao fortalecimento da identidade de quebradeira de coco babaçu e à sua inserção em diferentes esferas de políticas. Conclui também que, na microrregião do Bico do Papagaio, as políticas públicas recentes incidentes sobre o território, têm adotado modelos de gestão compartilhada, com a instalação de canais por meio dos quais os extrativistas podem atuar e se expressar; e que suas organizações sociais e políticas possuem relevância e expressão local e regional. Conclui finalmente que, apesar dos avanços, a inserção das organizações de quebradeiras de coco babaçu nestes espaços contribui apenas parcialmente para a sustentabilidade da atividade, o que pode estar relacionado com os tipos de colegiados onde priorizam a participação.

Palavras-chave: quebradeiras de coco babaçu; participação; extrativismo; Amazônia; sistema de governança territorial; políticas de desenvolvimento.



## ABSTRACT

SWERTS, Leila A. Development policies, territorial organization and participation: the babassu coconut breakers in the Bico do Papagaio microrregion, Tocantins.

This dissertation analyses the relations between development policies, territory and participation, with regard to babassu coconut breakers' insertion in a territorial governance system, looking for better social, economic and environmental conditions. The territorial focus is the Bico do Papagaio microrregion in the North of Tocantins state, full of babassu palms and where the traditional population has been threatened and deprived of access to the natural resource. The organization adopted was based on outlooks at the national and regional scales, referential historic periods, and different public policy types. Possible influences of public policies on the babassu economy were analyzed for each phase, particularly those affecting the social-productive coconut breakers' organization. In the recent period, at the microrregional scale, while land pressures grows and historic productions relations change, organized movements emerge and obtain gains such as legislation regulating the use of resources. There is a territorial governance system composed by regional and county's range forums, where civil society not only reclaims but also assumes public administrative responsibility. The focus of the research is to examine the babassu coconut breakers insertion in these forums and how it may affect the sustainability of local activities. The conclusion is that public policies at production regions were not able to support the economic growth of the activity, which remained complementary to familiar agriculture. Important conquests were gained however, related to the strengthening of the babassu coconut breaker identity and their insertion on policies at different scales. The study also concludes that at the Bico do Papagaio microrregion recent public policies have adopted shared management models, offering ways to the *extractivists* to express their demands; and also that *extractivists* social and political organizations have local and regional expression. Finally it concludes that, in spite of some strides, the babassu coconut breaker's insertion on the forums contributes only partially to the activity's sustainability, which may be related to which forums they chose do join.

Key words: babassu coconut breakers; political participation; extractivism; Amazônia; territorial governance system; development policies.

# SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE MAPAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. Aspectos gerais.....</b>	<b>17</b>
1.1.1. Breve aproximação sobre o extrativismo de babaçu no Brasil .....	17
1.1.2. Breve aproximação sobre tendências recentes no extrativismo de babaçu e questões de pesquisa ....	20
<b>1.2. Aspectos metodológicos.....</b>	<b>23</b>
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1. O território e as expressões políticas da multiterritorialidade.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2. Evolução dos modelos de políticas regionais de desenvolvimento .....</b>	<b>32</b>
2.2.1. Políticas regionais de 1ª geração: ênfase no enfoque <i>top-down</i> .....	33
2.2.2. Políticas regionais de 2ª geração: a inversão para o enfoque <i>bottom-up</i> .....	35
2.2.3. Políticas regionais de 3ª geração: a mediação entre os enfoques <i>top-down</i> e o <i>bottom-up</i> .....	37
<b>2.3. A participação política e o desenvolvimento local .....</b>	<b>41</b>
2.3.1. As diferentes expressões da participação política.....	41
2.3.2. O associativismo e a promoção da democracia .....	43
2.3.3. Conselhos gestores de políticas públicas .....	45
2.3.4. Sinergia entre Estado e sociedade para promoção do desenvolvimento .....	47
<b>3. POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO E O EXTRATIVISMO DO BABAÇU NAS PRINCIPAIS REGIÕES PRODUTORAS NO BRASIL.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1. Antecedentes da economia do babaçu no Brasil e características da espécie vegetal .....</b>	<b>51</b>
3.1.1. Características da palmeira e do fruto.....	52
<b>3.2. Políticas de primeira geração e o início da organização dos trabalhadores extrativistas .....</b>	<b>54</b>
3.2.1. Contexto político, institucional e econômico no Brasil na fase das políticas de primeira geração .....	54
3.2.2. Ações federais relacionadas ao desenvolvimento regional na fase das políticas de primeira geração....	55
3.2.3. Ações federais relacionadas ao extrativismo do babaçu na fase das políticas de primeira geração .....	57
3.2.4. Contexto regional na fase das políticas de primeira geração .....	58
3.2.4.1. Aspectos econômicos.....	58
3.2.4.2. Organização espacial.....	60
3.2.4.3. Contexto social.....	62

3.2.5. Ações na escala regional na fase das políticas de primeira geração .....	63
3.2.6. Resultados na escala regional na fase das políticas de primeira geração .....	63
3.2.6.1. Efeitos econômicos na escala regional na fase das políticas de primeira geração .....	63
3.2.6.2. Efeitos sobre a organização do território na escala regional na fase das políticas de primeira geração .....	67
3.2.6.3. Efeitos sobre a organização social na escala regional na fase das políticas de primeira geração....	68

#### **4. POLÍTICAS DE SEGUNDA E TERCEIRA GERAÇÃO E O EXTRATIVISMO DO BABAÇU NAS PRINCIPAIS REGIÕES PRODUTORAS NO BRASIL.....70**

##### **4.1. Políticas de segunda geração e o fortalecimento da organização dos trabalhadores extrativistas ..... 70**

4.1.1. Contexto político, institucional e econômico no Brasil na fase das políticas de segunda geração .....	70
4.1.2. Ações federais relacionadas ao desenvolvimento regional na fase das políticas de segunda geração ....	72
4.1.3. Ações federais com influência sobre o extrativismo do babaçu na fase das políticas de segunda geração .....	73
4.1.4. Contexto regional na fase das políticas de segunda geração.....	77
4.1.4.1. Aspectos econômicos .....	78
4.1.4.2. Organização espacial.....	78
4.1.4.3. Contexto social.....	79
4.1.5. Ações na escala regional na fase das políticas de segunda geração .....	79
4.1.6. Resultados na escala regional na fase das políticas de segunda geração .....	80
4.1.6.1. Efeitos econômicos na escala regional na fase das políticas de segunda geração .....	80
4.1.6.2. Efeitos sobre a organização do território na escala regional na fase das políticas de segunda geração .....	81
4.1.6.3. Efeitos sobre a organização social na escala regional na fase das políticas de segunda geração ....	82

##### **4.2. Políticas de terceira geração e a ampliação das oportunidades de participação para os trabalhadores extrativistas ..... 84**

4.2.1. Contextos político, institucional e econômico recentes .....	84
4.2.2. Políticas públicas de desenvolvimento regional recentes .....	86
4.2.2.1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais .....	86
4.2.2.2. Territórios da Cidadania e Territórios Rurais .....	87
4.2.2.3. Programa Fome Zero e Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.....	89
4.2.2.4. Política de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais.....	90
4.2.3. Políticas públicas recentes com influência sobre o extrativismo do babaçu .....	90
4.2.3.1. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais .....	90
4.2.3.2. Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade .....	91

#### **5. POLÍTICAS RECENTES E O EXTRATIVISMO DO BABAÇU NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO –TOCANTINS.....94**

##### **5.1. Antecedentes e formação da microrregião do Bico do Papagaio..... 94**

##### **5.2. Contexto atual do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio ..... 99**

5.2.1. Pressões sobre os recursos naturais .....	99
5.2.2. Carvão de babaçu .....	100
5.2.3. Compra do coco inteiro .....	102
5.2.4. Tecnologias de produção.....	103
5.2.5. As organizações de quebradeiras de coco babaçu, a Lei do Babaçu Livre e as casas das quebradeiras	105

##### **5.3. Sistema de governança territorial do Bico do Papagaio: oportunidades horizontais e verticais de participação política ..... 108**

5.3.1. Colegiados territoriais na microrregião do Bico do Papagaio: oportunidade para articulação vertical das políticas públicas .....	108
5.3.2. Colegiados municipais na microrregião do Bico do Papagaio: predisposição para a participação política .....	112

<b>6. A PARTICIPAÇÃO DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU, CO-GESTÃO E SUSTENTABILIDADE NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO.....</b>	<b>115</b>
<b>6.1. Procedimentos metodológicos.....</b>	<b>115</b>
6.1.1. Apresentação das instâncias governamentais pesquisadas: fragilidades dos sistemas de informação municipal .....	117
6.1.2. Conjunto de gestores e extrativistas entrevistados.....	120
<b>6.2. De quais colegiados participam: diferentes percepções .....</b>	<b>121</b>
6.2.1. De quais instâncias participam - informações dos extrativistas .....	122
6.2.2. De quais instâncias participam – informações dos gestores .....	124
6.2.2.1. Conselhos municipais .....	124
6.2.2.2. Colegiados territoriais .....	125
6.2.3. Assiduidade de participação .....	127
6.2.4. Motivos para as quebradeiras de coco babaçu não fazerem parte de colegiados .....	128
<b>6.3. Como e com que intensidade participam: possibilidades de influência .....</b>	<b>130</b>
6.3.1. Qualidade da participação do ponto de vista dos extrativistas .....	130
6.3.2. Qualidade da participação do ponto de vista dos gestores de conselhos municipais .....	133
6.3.3. Qualidade da participação do ponto de vista dos gestores de colegiados territoriais .....	135
<b>6.4. Para que participam: contribuições para a sustentabilidade da atividade .....</b>	<b>138</b>
<b>7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>144</b>
7.1. De volta ao começo: revisão do procedimento .....	144
7.2. O momento presente: conclusões e novos achados .....	145
7.3. Um olhar para o futuro: (pretensas) contribuições desta pesquisa .....	148
7.4. E a vida contínua... ..	150
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>152</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>163</b>
<b>Anexo 1 - Roteiro para Entrevista .....</b>	<b>163</b>
<b>Anexo 2 – Relação de Entrevistados .....</b>	<b>165</b>
<b>Anexo 3 – Mecanização da quebra do coco babaçu.....</b>	<b>166</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Escalas e períodos de análise. ....	25
Figura 2 - Áreas de ocorrência de babaçu no Brasil.....	53
Figura 3 - Fruto de babaçu em cortes transversal e longitudinal.....	54
Figura 4 - Produção de amêndoas de babaçu de 1950 a 1980 (em toneladas). ....	64
Figura 5 - Número e área dos estabelecimentos agropecuários, por condição do produtor, no Maranhão.....	68
Figura 6: Características e principais fenômenos da economia do babaçu, por gerações de políticas de desenvolvimento.....	93
Figura 7 - Oportunidades ou ameaças sobre a sustentabilidade do extrativismo do babaçu, 107	
Figura 8 - Mesorregião do Bico do Papagaio.....	110
Figura 9 - Comparação entre a quantidade de instituições civis e o Pib, na região de estudo, 2005.....	114
Figura 10 - Quantidade de entrevistas feitas por tema de conselho municipal. ....	119
Figura 11 - Quantidade de conselhos entrevistados por município.....	119
Figura 12 - Distribuição dos entrevistados segundo segmento e abrangência de atuação. ....	121
Figura 13 - Participação dos entrevistados em colegiados.....	122
Figura 14 - Instituições das quais as entrevistadas declararam participar.....	123
Figura 15 - Quantidade de participações por categoria de instituições, conforme declarado pelos extrativistas. ....	123
Figura 16 - Quantidade de conselhos com presença de quebradeiras de coco, por tipo de conselho.....	125
Figura 17 - Quantidade de conselhos com presença de quebradeiras de coco, por município.....	125
Figura 18 – Composição dos colegiados territoriais no Bico do Papagaio – Tocantins e quantidade de quebradeiras de coco, representantes de Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - STTR e de Projetos de Assentamento – PA.....	126
Figura 19 - Distribuição dos extrativistas por esfera e tipo de organização.....	141

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Produção de óleo de babaçu, Brasil e estados produtores; 1955; em toneladas.....	59
Tabela 2 - Municípios da Microrregião do Bico do Papagaio, estado do Tocantins.....	98
Tabela 3 - Carvão de babaçu consumido pelas siderúrgicas do Maranhão. ....	101

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 – Meio-Norte Brasileiro. ....	61
Mapa 2 – Microrregião do Bico do Papagaio.....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

<b>Alsa</b>	Agente Local de Segurança Alimentar (Programa Fome Zero)
<b>APL</b>	Arranjo Produtivo Local
<b>Ambip</b>	Associação de Municípios do Bico do Papagaio
<b>Asmubip</b>	Associação Regional das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio
<b>Assema</b>	Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão
<b>Atam</b>	Associação dos Trabalhadores Agrícolas do Maranhão
<b>CMDRS</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
<b>CNB</b>	Conselho Nacional da Borracha
<b>CNPT</b>	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais
<b>CNS</b>	Conselho Nacional dos Seringueiros
<b>Consad</b>	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
<b>Consea</b>	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>Contag</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>Coppalj</b>	Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco
<b>DfID</b>	Department for International Development - Reino Unido
<b>Dlis</b>	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
<b>Ecotec</b>	Sociedade para o Desenvolvimento Tecno-Ecológico
<b>Embrapa</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
<b>G-7</b>	Grupo dos Sete países industrializados
<b>GEB</b>	Grupo de Estudos sobre o Babaçu
<b>GT</b>	Grupo de Trabalho
<b>GTA</b>	Grupo de Trabalho Amazônico
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>Incra</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

---



<b>MI</b>	Ministério da Integração Nacional
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MIQCB</b>	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
<b>Naturatins</b>	Instituto Natureza do Tocantins
<b>PA</b>	Projeto de Assentamento
<b>PAEx</b>	Projetos de Assentamentos Extrativistas
<b>PDA</b>	Subprograma Projetos Demonstrativos, componente do PPG-7
<b>PGC</b>	Programa Grande Carajás
<b>PGPM</b>	Política de Garantia de Preços Mínimos
<b>Pib</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMDRS</b>	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
<b>PNDR</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
<b>PNDSPCT</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais
<b>PNRA</b>	Programa Nacional de Reforma Agrária
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPA</b>	Planejamento Plurianual
<b>PPG-7</b>	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
<b>Promeso</b>	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
<b>Pronaf</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>Resex</b>	Reserva Extrativista
<b>Rio-92</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>RMA</b>	Rede de ONGs da Mata Atlântica
<b>SPRN</b>	Subprograma de Política de Recursos Naturais
<b>SPVEA</b>	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
<b>STTR</b>	Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
<b>Sudam</b>	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
<b>Sudene</b>	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
<b>SUDHEVEA</b>	Superintendência para o Desenvolvimento da Borracha
<b>TORMB</b>	Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha
<b>ZEE</b>	Zoneamento Ecológico-Econômico

---

# INTRODUÇÃO

## 1.1. Aspectos gerais

Em um contexto de economia globalizada e de crescentes pressões sobre o meio natural e social, a valorização econômica de recursos naturais e das práticas tradicionais a eles associadas é oportuna e bem-vinda. O babaçu é um destes recursos naturais, produto do extrativismo vegetal que ocupa vastas áreas principalmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil e é fonte de renda para grande parte da população tradicional que aí vive. Ocorre que as vastas áreas ocupadas pelos babaçuais também são cobiçadas para produção de outras riquezas, cujos processos de produção em geral não incorporam e ao contrário, deslocam as populações envolvidas com a atividade extrativista. Para a população tradicional autodenominada de quebradeiras de coco babaçu, no entanto, a despeito da atividade permanecer como provedora de recursos materiais apenas para subsistência, sua prática é intrinsecamente relacionada ao seu modo de vida, à sua organização produtiva e à reprodução de saberes e conhecimentos tradicionais. Instala-se assim o conflito e, em defesa do direito ao uso tradicional do recurso natural, as quebradeiras de coco babaçu se mobilizam e se organizam. Assumem coletivamente uma identidade e buscam construir saídas para reforçar o pilar econômico da atividade, ocupando espaços institucionais mais ou menos adequados para promoção desta mudança. Saber como se dá esta inserção, conhecer as conquistas das quebradeiras de coco babaçu e compreender facilidades e obstáculos envolvidos é o nosso interesse neste trabalho, que tem como foco territorial a microrregião do Bico do Papagaio, no estado do Tocantins.

### 1.1.1. Breve aproximação sobre o extrativismo de babaçu no Brasil

É antiga a importância do extrativismo do babaçu para os pequenos agricultores do interior do Maranhão, Piauí e norte de Goiás (atual estado do Tocantins), principais estados

produtores de babaçu. A atividade sempre foi complementar à agricultura e considerada pelas famílias como um recurso alternativo - com o qual se pode contar “nos momentos [...] de precisão” (MARTINS, 2000, p.134). Tem sido importante tanto pelo consumo direto quanto pelos recursos obtidos com a venda das amêndoas e de outros subprodutos. Talvez pela característica secundária e também pela habilidade e paciência exigidas pelo trabalho de quebra do coco, foram as mulheres que tradicionalmente se ocuparam da atividade. Para a população extrativista de babaçu, estimada em cerca de 400 mil pessoas<sup>1</sup>, tal recurso natural supre várias necessidades, pelas diversas utilidades às quais se presta: a palha é usada para a cobertura das casas e confecção de paredes, cercas e balaios, o palmito é usado para alimentação; das amêndoas se extrai óleo e azeite e das cascas se produz o carvão para uso doméstico.

As amêndoas destinadas para comercialização são produzidas em unidades familiares autônomas e repassadas para o quitandeiro ou bodegueiro. Este, primeiro agente de uma rede de intermediários, adquire a produção de amêndoas dos extrativistas de toda uma área e a repassa para o comerciante regional, que desta forma é capaz de transacionar maiores volumes com as indústrias. O pagamento do extrativista normalmente é feito em gêneros, abastecidos nas quitandas pelo comerciante regional. No conjunto os intermediários ficam com cerca de 40 a 45% do valor pago pela indústria pelo quilo da amêndoa (DESER, 2007).

O aproveitamento econômico inicial do babaçu se concentrou na extração do óleo vegetal obtido das amêndoas e usado como matéria-prima na indústria alimentícia e na indústria de higiene e limpeza. A intensificação da produção de óleo de babaçu no Brasil pode ser relacionada ao período da Segunda Guerra Mundial e em 1960 o óleo de babaçu ocupava o terceiro lugar na produção brasileira de óleos vegetais<sup>2</sup>. Na época dos governos desenvolvimentistas, em função de estímulos para a industrialização, instalou-se no Maranhão um parque de beneficiamento do babaçu importante para a economia do estado, chegando a contar com cerca de 50 indústrias. A questão da extração das amêndoas, matéria-prima para as indústrias, nunca foi, no entanto, alvo de ações públicas integradas, constituindo-se a instabilidade da oferta no maior problema para o desenvolvimento da economia do babaçu. Esta instabilidade decorria principalmente das incertezas do trabalhador em relação à atividade, que por não ter garantias sobre a terra que ocupava, adquiria comportamento nômade, na busca constante por melhores condições de subsistência. Os deslocamentos de

---

<sup>1</sup> Histórico da Política de Povos e Comunidades Tradicionais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente, 2007.

<sup>2</sup> Em primeiro lugar situava-se o óleo de caroço de algodão, com 92 mil t/ano, em segundo o óleo de amendoim, com 63 mil t/ano e em terceiro o óleo de babaçu com 58 mil t/ano (WILHELMS, 1964?, p.27).

populações foram uma das conseqüências de políticas que incentivaram a implantação na Amazônia de atividades intensivas na ocupação de espaços, como a pecuária, monocultura de soja e silvicultura, provocando forte concentração de terras e desmatamentos. Além dos deslocamentos, que levavam à abertura de novas frentes de ocupação, as pressões sobre a terra também estimularam a organização de movimentos de resistência dos trabalhadores, culminando em conflitos pela disputa dos recursos. Nessa época os trabalhadores rurais já se organizavam em associações e sindicatos, inicialmente com protagonismo masculino e com apoio de instituições como a Igreja Católica e entidades de defesa dos direitos humanos. Para os sindicatos de trabalhadores rurais o babaçu emerge como tema aglutinador e ensaia-se a inserção política das mulheres por serem elas as primeiras impactadas com a privação do recurso extrativista.

No período dos governos chamados neoliberais as mudanças de uso da terra provocaram queda na produção agrícola familiar e também no extrativismo do babaçu. Intensificaram-se os movimentos de organização coletiva, nesta fase já marcados pelo forte protagonismo das mulheres que assumem a identidade de quebradeiras de coco babaçu; pela abrangência regional e pela temática voltada para questões em torno do babaçu, como garantia de acesso, preservação e apropriação de resultados com o aproveitamento econômico do recurso. Importante conquista desta organização foi a aprovação em 1997 da primeira Lei municipal do Babaçu Livre, garantindo às quebradeiras de coco o livre acesso aos babaçuais e impondo restrições à derrubada de palmeiras. São também desta fase os primeiros projetos extrativistas de reforma agrária e as primeiras Reservas Extrativistas, que muito contribuíram para o fortalecimento da organização social. O forte impacto causado no mercado de óleo de babaçu pela concorrência com a soja e pela redução das alíquotas de importação para similares provocou retração significativa no parque industrial instalado no Maranhão. Por outro lado desenvolveram-se novas oportunidades de mercado, baseadas na valorização do caráter socioambiental, artesanal e tradicional da produção, organizada de forma cooperativa pelas associações de extrativistas.

O quadro resultante na fase neoliberal é o de uma forte organização social e política em torno da atividade extrativista do babaçu, estimulada pela necessidade de resistência às pressões e pelos incentivos ao fortalecimento do protagonismo local. Sobre a organização produtiva e econômica da atividade, no entanto, não se identificam mudanças significativas. As mudanças introduzidas no processo produtivo não atingiram a etapa inicial de extração da amêndoa que, à exceção de iniciativas pontuais privadas, continua a ser feita de forma artesanal. Da mesma forma, a despeito dos avanços alcançados pelas experiências

cooperativas de produção e comercialização localizadas, não se observa a disseminação das conquistas em outras regiões produtivas, permanecendo a atividade no exame do seu conjunto, como secundária e suficiente apenas para a subsistência.

No escopo desta aparente contradição se justifica este trabalho. Pretendemos examinar até que ponto a forte organização social e política em torno do extrativismo do babaçu tem sido capaz de se reverter em benefícios concretos para as populações extrativistas, advindos da valorização econômica do recurso. A investigação destes processos, suas conquistas, condicionantes e limitações será útil para compreender os resultados até agora obtidos e ainda indicar revisões necessárias para o alcance do objetivo almejado.

#### 1.1.2. Breve aproximação sobre tendências recentes no extrativismo de babaçu e questões de pesquisa

A região dos babaçuais, assim como grande parte da Amazônia Legal brasileira, tem sido disputada para produção de várias *commodities*, cuja importância na balança comercial do país aumenta ou diminui, dependendo da oscilação de preços no mercado internacional. Assim, a atividade pecuária, a agricultura mecanizada, a silvicultura, a siderurgia e a mineração encontram na região terreno favorável para sua expansão e disputam espaço entre si, interferindo fortemente na transformação da paisagem e impactando povos e comunidades tradicionalmente instalados. Nos últimos anos, especialmente entre 2003 e 2004 tem se observado uma alta generalizada de várias destas *commodities*, tanto agrícolas quanto minerais, provocando uma pressão conjunta sem precedentes sobre os recursos naturais da região (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.33). Observa-se a expansão de grandes empreendimentos, integrando verticalmente atividades agrícolas e produção de insumos com atividades industriais e de beneficiamento. Assim têm se espalhado pelos estados do Mato Grosso, Pará, Tocantins e Maranhão, empreendimentos como frigoríficos, guseiras, carvoarias, e pólos coureiros.

O babaçu e seus derivados não se inserem nestas *commodities* e ao contrário, sofrem as conseqüências da sua expansão. Depois de enfrentar a concorrência com a soja a partir dos anos 70 e com o óleo de palmiste importado da Malásia nos anos 90, o óleo de babaçu teve sua importância sensivelmente reduzida. Em conseqüência, registra-se a retração do parque de indústrias processadoras no Maranhão, que passam de cerca de 50 unidades fabris na década de 80 para menos de 10 empresas por volta do ano 2000, permanecendo apenas as mais

diversificadas e avançadas do ponto de vista tecnológico (MESQUITA, 2000, p.109-111; USP, 2000, p.44).

O descolamento dos grandes circuitos de produção não significou no entanto o encerramento da atividade extrativista, desenvolvida pela população tradicional das quebradeiras de coco babaçu. Para além de importantes conquistas conseguidas no final dos anos 80 e início dos anos 90, como os projetos de assentamentos e as Reservas Extrativistas, suas influentes organizações sociais continuam a receber a atenção do governo federal. No escopo do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, por exemplo, desenvolvido a partir de 1992 com o apoio do Grupo dos Sete países industrializados, foram financiadas iniciativas pontuais, voltados para o desenvolvimento sustentável das populações e da atividade extrativista do babaçu. Privilegiava-se a capacitação para atividades de gestão, de manejo e de produção, procurando-se ainda a abertura de novos mercados, que valorizassem as características socioambientais intrínsecas ao produto. As políticas desenvolvidas nesta fase, focadas no desenvolvimento das capacidades existentes na esfera local, tiveram muita importância para o fortalecimento das organizações sociais e políticas e também para algumas experiências inovadoras de organização da produção, mas não foram capazes de promover mudanças significativas no patamar econômico da atividade do extrativismo do babaçu.

Já as políticas públicas em curso no período recente com incidência sobre o extrativismo do babaçu buscam aliar o protagonismo das organizações locais à inserção da atividade em circuitos de mercado, regionais e nacionais, que valorizem as especificidades deste tipo de produto. Desta forma, ao mesmo tempo em que são propostos modelos de gestão onde há o compartilhamento de responsabilidades entre as diferentes escalas, busca-se a diversificação de mercados, prospectando-se nichos especiais.

No período atual, na região produtora de babaçu localizada na área de influência do pólo de Carajás<sup>3</sup>, a siderurgia tem se configurado como ameaça para o extrativismo do babaçu. Para suprir a grande demanda de carvão da atividade, tem sido produzido carvão a partir do coco babaçu, produto não madeireiro e de excelentes propriedades (USP, 2000, p.51). Para suprir a demanda, o carvão muitas vezes é feito a partir do coco inteiro, sem a extração da amêndoa, o que inviabiliza os outros usos do produto e desarticula a forma tradicional de produção. Do ponto de vista ambiental a valorização do carvão de babaçu poderia ser uma oportunidade, pois além de diminuir a pressão sobre recursos madeireiros, a

---

<sup>3</sup> No entorno da província mineral de Carajás, sudeste do Pará, estão localizadas diversas siderúrgicas, no Pará e também no Maranhão. Pela proximidade, a região do Bico do Papagaio, no Tocantins também é influenciada.

coleta do coco não depende da derrubada das palmeiras. Do ponto de vista econômico, o fenômeno poderia ser uma alternativa para a valorização da cadeia produtiva, desde que houvesse a inserção produtiva da população extrativista, com a justa repartição dos benefícios decorrentes. O que vem ocorrendo, no entanto, são ações isoladas das siderúrgicas, com diferentes estratégias para obtenção do produto, configurando-se em ameaça para a atividade. Percebe-se assim que, do ponto de vista da sustentabilidade<sup>4</sup>, a atividade encontra-se no momento atual em um ponto de inflexão, que tanto pode resultar em mudança de patamar da atividade, quanto em aprofundamento das condições estruturais de exclusão.

Neste cenário se insere nossa **indagação central**: dado que as políticas públicas em curso reafirmam a importância do protagonismo local, ao mesmo tempo em que se preocupam em encontrar caminhos para inserção produtiva, como está a capacidade das organizações sociais e políticas em torno do extrativismo do babaçu, para interagir com este novo momento de oportunidades? Ao mesmo tempo, qual a capacidade destas organizações para, em conjunto com outros setores produtivos, buscarem soluções pactuadas, por exemplo, para transformar em oportunidade, a potencial ameaça advinda da siderurgia?

Como foco territorial de pesquisa definimos a microrregião do Bico do Papagaio, extremo norte do estado do Tocantins, por reunir elementos importantes para a nossa pesquisa. Além de ser uma das regiões produtoras de babaçu que vêm sofrendo pressão pela demanda do carvão, pesquisas iniciais indicaram que nesta região desenvolveram-se importantes conflitos pela posse da terra, com forte influência sobre as lideranças presentes na região e suas organizações sociais e políticas.

Para examinar o problema seria necessário em primeiro lugar conhecer como tem sido a dinâmica da atividade e que fenômenos vêm sendo desencadeados em termos de organização territorial, econômica e social. Em seguida observar como tem sido a inserção das organizações sociais e políticas em torno do extrativismo, nos espaços institucionais presentes no território de estudo e verificar qual tem sido a capacidade destas organizações de influenciar políticas públicas em prol de sua atividade. Com esta delimitação pudemos então formular as seguintes **questões de pesquisa**, que se distribuem de um enunciado mais geral, em escala mais ampla, para um mais específico, em escala localizada.

**1.** Qual a influência das políticas públicas de desenvolvimento na dinâmica socioeconômica do extrativismo do babaçu e na configuração territorial das principais regiões produtoras do Brasil, situadas nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins?

---

<sup>4</sup> Sustentabilidade é compreendida aqui do ponto de vista dos três pilares clássicos: ambiental, econômico e social.

2. Qual a influência das políticas públicas de desenvolvimento recentes na organização socioprodutiva em torno do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins e de que forma concorrem para compor o sistema de governança territorial?

3. Em que medida a organização social, política e produtiva das quebradeiras de coco babaçu tem concorrido para a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio - Tocantins? Esta questão pode ser desdobrada em duas partes: (1) em que medida as quebradeiras de coco babaçu participam das instâncias que compõem o sistema de governança territorial e qual o alcance e limites desta participação, sob o ponto de vista dos diferentes atores? e (2) qual a influência da participação das organizações de quebradeiras de coco babaçu no sistema de governança territorial sobre a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na região?

Assim, o **objetivo** do estudo é analisar as relações entre políticas de desenvolvimento, território e participação, tendo em vista a inserção de quebradeiras de coco babaçu em um sistema de governança territorial, em busca de melhores condições sociais, econômicas e ambientais para a atividade extrativista na microrregião do Bico do Papagaio.

Trabalha-se com a **hipótese** de que a participação das organizações de quebradeiras de coco babaçu no sistema de governança territorial têm concorrido apenas parcialmente para a sustentabilidade da atividade na microrregião de estudo. Acredita-se que a limitação decorra da baixa inserção dessas entidades nas instâncias de políticas mais verticalizadas, nas quais o peso das decisões tende a ser mais relevante para influenciar políticas, mercados e circuitos de produção. De modo a responder às questões de pesquisa, de forma estruturada e consistente, foram seguidos os passos metodológicos descritos a seguir.

## 1.2. Aspectos metodológicos

Partiu-se do pressuposto que o foco da pesquisa - a capacidade das organizações de quebradeiras de coco babaçu atuantes no território, de influenciar políticas públicas em prol de sua atividade – pode ser compreendido como o resultado de processos que interagem. Essa dinâmica parte de um contexto – econômico, político, social, ambiental – construído historicamente e vigente em um dado momento, que condiciona ações públicas e privadas, como o planejamento e a gestão do território. Em diferentes medidas, essas ações provocam resultados ou impactos sobre a sociedade e a natureza. Os resultados, por sua vez, compõem



um novo contexto, em realimentações continuadas. O contexto representa as condições “iniciais” e os resultados seriam a situação “final” produzida pela ação dos agentes sobre as condições iniciais. As aspas nos termos acima indicam sua relativa imprecisão, pois a necessidade de estabelecer início e fim está ligada às limitações de nossa capacidade de análise e não se observam precisamente no mundo real. Estabelece-se assim uma aproximação temporal e espacial, conformando esferas factíveis de serem analisadas. Tal procedimento é avalizado por Cidade, Souza e Jatobá, quando afirmam que a divisão em períodos e escalas “tem se mostrado útil (...) na organização (...) e compreensão dos processos sociais...” (apud JATOBÁ, 2006, p.11).

Diante do citado partiu-se para o estabelecimento de quais seriam as esferas – no tempo e no espaço - com influência sobre o problema foco, para que destas fossem captados os condicionantes (contexto), as ações realizadas e os resultados daí decorrentes. A análise destes panoramas (contexto / ações / resultados) permite uma aproximação progressiva do problema ao mesmo tempo em que se ressaltam e se aprofundam os aspectos mais específicos. Na dimensão temporal, as esferas foram traduzidas em períodos, respeitando-se a limitação de não se exigir etapas estanques, dado o caráter progressivo dos acontecimentos. Na dimensão espacial as esferas foram escaladas em regiões de estudo, até se chegar à microrregião do Bico do Papagaio, estado do Tocantins, território foco da pesquisa. Optou-se ainda por correlacionar as esferas com as questões de pesquisa, buscando uma aproximação temporal, espacial e também temática, cujos limites estão resumidos na Figura 1 e descritos a seguir.

A primeira questão de pesquisa - qual a influência das políticas públicas de desenvolvimento na dinâmica socioeconômica do extrativismo do babaçu e na configuração territorial das principais regiões produtoras do Brasil, situadas nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins - foi respondida com base em dados secundários, a partir de revisão bibliográfica tanto sobre a teoria quanto sobre as políticas públicas com influência no objeto do estudo. O recorte regional, como explicitado no enunciado engloba as principais regiões produtoras de babaçu no Brasil, localizadas nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins. A opção por esta delimitação se justifica pela extrema concentração da produção nacional de amêndoas de babaçu nestes três estados da federação.

Questões de Pesquisa	Escala	Período	Procedimento
1. Qual a influência das políticas públicas de desenvolvimento na dinâmica socioeconômica do extrativismo do babaçu e na configuração territorial das principais regiões produtoras do Brasil, situadas nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins?	Brasil principais regiões produtoras	1950 a 1984	pesquisa bibliográfica; teoria e políticas públicas
		1985 a 2002	
		2003 a hoje	
2. Qual a influência das políticas públicas de desenvolvimento recentes na organização socioprodutiva em torno do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins?	Microrregião do Bico do Papagaio	atual	pesquisa bibliográfica
3. Em que medida a organização social, política e produtiva das quebradeiras de coco babaçu tem concorrido para a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins?			pesquisa bibliográfica, entrevistas e análise

Figura 1 – Escalas e períodos de análise.

Fonte: Elaboração própria.

Sobre o recorte temporal para a primeira questão de pesquisa, partimos do pressuposto de que as políticas públicas de desenvolvimento com influência sobre o extrativismo do babaçu ocorrem em um contexto mais abrangente que as condiciona; e que podem ser identificados grandes períodos para o agrupamento das políticas, cuja análise pode ser delimitada por “contexto”, “ações” e “resultados”. Seria importante também que as fases escolhidas guardassem relação entre as políticas mais amplas e aquelas mais específicas sobre o extrativismo do babaçu. A opção adotada teve como base o conceito de três gerações de políticas regionais, conforme definido por Helmsing (1999) e analisado por Diniz e Crocco (1996). No capítulo teórico as características das gerações de políticas serão discutidas em detalhes, assim como os argumentos que embasaram nossa opção de recorte temporal. Sendo assim, para esta primeira questão foram definidos três períodos de estudo: o período das políticas regionais de primeira geração que se inicia no governo Vargas em 1950 e vai até 1984 com o final dos governos militares; o período das políticas regionais de segunda geração, que se inicia com o governo Sarney em 1985 e finaliza com o governo Fernando

Henrique Cardoso em 2002; e o período recente, com o início delimitado a partir do governo Lula, em 2003, quando se observam políticas com características de terceira geração.

A segunda questão de pesquisa - qual a influência das políticas públicas de desenvolvimento recentes na organização socioprodutiva em torno do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins - foi respondida com base em pesquisa bibliográfica e ainda consulta a páginas eletrônicas e documentos de órgãos governamentais específicos, buscando captar como se dá o rebatimento local das políticas recentes em curso. O recorte territorial escolhido foi a microrregião do Bico do Papagaio<sup>5</sup>, localizada no extremo norte do estado do Tocantins, onde se observam pressões atuais pela demanda de carvão de babaçu, pela comercialização do coco inteiro e onde historicamente se desenvolveram importantes conflitos pela posse da terra. Quanto ao aspecto temporal, a situação problema em estudo se refere ao período presente, com o início delimitado a partir do governo Lula, em 2003. Embora não se possa afirmar que as políticas atuais se enquadrem plenamente nas características de terceira geração, há indícios de que incorporem alguns dos seus pressupostos, conforme será debatido no transcorrer deste trabalho.

A terceira questão de pesquisa - em que medida a organização social, política e produtiva das quebradeiras de coco babaçu tem concorrido para a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins - foi respondida mesclando-se pesquisa bibliográfica, entrevistas com atores chave e análise das informações coletadas. Inicialmente foram realizadas entrevistas exploratórias para auxiliar na identificação dos atores chave, que foram definidos como os gestores responsáveis por instâncias participativas na região de estudo e também lideranças, representantes dos extrativistas. A maior parte destas entrevistas foi feita durante visita de campo, oportunidade em que pudemos vivenciar e absorver um pouco da realidade em torno da atividade extrativista.

As questões de pesquisa propostas orientaram também a organização da dissertação, cujo Capítulo 1 consta desta Introdução. No Capítulo 2 é desenvolvida a base teórica que serve de referência para as análises da pesquisa e trata inicialmente do território, constituído por dominação ou apropriação de diferentes atores; segue com modelos de atuação do Estado por meio de políticas de desenvolvimento e com a evolução da participação e do envolvimento da sociedade na gestão pública, enfocando temas como associativismo, conselhos gestores e sinergia entre Estado e sociedade. No Capítulo 3, que responde parte da

---

<sup>5</sup> IBGE - Nível Territorial: Microrregião Geográfica; Unidade Territorial 17001 - Bico do Papagaio - Tocantins; composta por 25 municípios.

primeira questão de pesquisa, é feita uma análise das mudanças ocorridas no extrativismo do babaçu, na fase em que predominava o modelo de políticas de primeira geração, considerando-se as principais regiões produtoras no país, a partir da década de 1950. Procura-se evidenciar as condições sob as quais surgiram as estruturas organizativas em torno da atividade do babaçu. O Capítulo 4 complementa a exploração da primeira questão de pesquisa, englobando o período da segunda e terceira geração de políticas de desenvolvimento, ainda com relação às principais regiões produtoras. Busca-se realçar as condições sob as quais as organizações de quebradeiras de coco babaçu se fortaleceram e analisa-se também algumas políticas públicas recentes, com características de terceira geração. No Capítulo 5, para responder à segunda questão de pesquisa, voltamos o foco para a microrregião do Bico do Papagaio, estado do Tocantins, na fase recente. Verifica-se o panorama local do extrativismo do babaçu e de que forma algumas das políticas públicas recentes estudadas, incidem sobre a atividade. Procura-se evidenciar as instâncias de participação existentes no território, tanto relacionadas com estruturas institucionais já existentes, como com as instituídas por políticas recentes. No Capítulo 6 responde-se à terceira questão de pesquisa, com a apresentação e a análise das informações coletadas nas entrevistas e na visita de campo. O capítulo a seguir apresenta e discute as bases interpretativas que subsidiam as análises desenvolvidas nesta dissertação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

*“nada considerado essencial hoje se faz no mundo que não seja a partir do conhecimento do que é o Território”*

Milton Santos.

### 2.1. O território e as expressões políticas da multiterritorialidade

Desafiados pela afirmação de Milton Santos iniciamos a revisão do conceito de território a partir de Ratzel, geógrafo clássico, que ao qualificar o espaço por meio da ação política, o transforma em território, apropriado por determinado grupo. Para Ratzel as relações do homem com o território sobrevivem às do Estado, ocorrendo que com o declínio deste as sociedades permanecem e são capazes de constituir um novo Estado. Ratzel afirma que a sociedade é o meio através do qual o Estado se une ao território e que por isso as relações da sociedade com o território afetam a natureza do Estado, em qualquer fase de desenvolvimento que se considere. Não se deve medir a força de um Estado apenas pela extensão de seu território ou de sua população mas sim pela força das relações que a sociedade mantém com sua terra, daí a importância e a complexidade da investigação desta força (RATZEL, 1982). A manutenção do território demanda estratégias de controle, o que faz com que Sack, (apud CLAVAL, 1999, p.8), relacione território à idéia de soberania, conceito que se aplica desde a um pequeno território, como uma casa, até a um Estado.

A ação política sobre um espaço transformando-o em território é examinada por Haesbaert (2005), que distingue o poder exercido pela dominação, em sentido mais concreto e político, da apropriação em sentido simbólico, cultural e carregada das marcas de uso. Cita Lefebvre que indica que a apropriação deveria prevalecer sobre a dominação, e que tal não ocorre, em função da dinâmica de acumulação capitalista, que domina os espaços ou os transforma em mercadoria, subtraindo-os da possibilidade de apropriação pela sociedade. Haesbaert e Limonad, no entanto, relativizam esta divisão e indicam que o território é uma construção social a partir de relações de poder que se exercem concomitantemente em um espaço partilhado: poder concreto e poder simbólico (2007, p.42). Jatobá, Cidade e Vargas

relacionam a prática do poder à definição da territorialidade, afirmando que “a forma como os humanos definem a sua territorialidade é fruto da prática do seu poder sobre o espaço territorial” (2009, p.74).

Milton Santos vai além da dimensão política e confere alma ao território quando afirma que se trata da união do chão com a identidade, esta definida lindamente como sendo “o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence” (SANTOS, 1999, p.9). Para ele este é o território usado, e é o que nos importa entender, pois é nele que “a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 1999, p.7). Esta dimensão mais fluida associada ao chão, por meio das diversas identidades ali estabelecidas, confere ao território novas possibilidades como, por exemplo, a de não ser contínuo, e nos remete aos conceitos de território-rede e território-zona, formulados por Veltz (apud HAESBAERT, 1999, p.31). Para Veltz o território-zona, mais tradicional, está relacionado à distribuição homogênea dos fenômenos em espaços contínuos e não fragmentados, diferente do território-rede, onde pontos ou porções do espaço são conectados por fluxos articulados externamente ao território. O espaço contínuo parece ser possível apenas cada vez mais próximo do local e as regiões se compõem de um mosaico de territórios-rede, espaços de expressão de diferentes agentes, interconectados a outros territórios-rede semelhantes, regional, nacional e globalmente (HAESBAERT, 1999).

Haesbaert e Limonad propõem uma sistematização do conceito de território a partir de três enfoques, dois deles já abordados: o primeiro, *jurídico-político*, prioriza o aspecto de poder exercido para conformar e manter um território, mais relacionado à dominação; o segundo, *culturalista*, prioriza o território a partir da identidade social que age sobre o espaço e está mais relacionado à apropriação; e o terceiro, o *econômico*, destaca a desterritorialização como “o produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho” (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p.45). De todo modo, desde a conceituação clássica de Ratzel, o território sempre pressupõe o exercício do poder, por algum sujeito político, social, econômico, que o controle, segundo Sack, visando “atingir/afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos” (apud HAESBAERT, 2005, p.6776).

A depender do sujeito que o promova e do tipo deste controle, se mais funcional ou mais simbólico, sua intensidade se dá em níveis diversos, como (1) territorializações mais fechadas, como nos territórios de grupos étnicos, não admitindo a pluralidade territorial de poderes e identidades; (2) territorializações político-funcionais mais tradicionais, como a do Estado-nação onde é admitida a pluralidade cultural, mas não a pluralidade de poderes; (3) territorializações mais flexíveis, que admitem a sobreposição territorial, sucessiva, de espaços

multifuncionais, ou simultânea, de diferentes esferas político-administrativas; e (4) territorializações efetivamente múltiplas, de grupos ou indivíduos que constituem seus territórios “na conexão flexível de territórios multifuncionais e multi-identitários”, fenômeno que o autor chama de “multiterritorialidade” (HAESBAERT, 2005, p.6780). Para o autor, na composição dos “multiterritórios” o elemento rede, supera em relevância o elemento zona, promovendo a interconexão das parcelas descontínuas do território e possibilitando as trocas constantes entre agentes de múltiplas identidades (HAESBAERT, 2003, p.19).

Para Haesbaert (2005) um dos objetivos da territorialização é servir de abrigo físico ou como fonte de recursos materiais ou meios de produção e para tanto, o território pode ser resultado de duas formas distintas de apropriação: como mercadoria para os grupos dominantes ou como garantia de sobrevivência para grupos dominados. Os recursos naturais são disputados como mercadoria entre os grupos, antagonizando objetivos e poder desiguais e gerando conflitos, que condicionam “a forma de ocupação dos territórios e as modificações ambientais que sofrem” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p.74). Ocorre que a necessidade de abrigo físico e de garantia de sobrevivência reforça as ligações dos grupos dominados com o território e como indica Haesbaert muitas vezes, é entre “aqueles que estão mais destituídos de seus recursos materiais que aparecem as formas mais radicais de apego às identidades territoriais”, mesclando com intensidade a dimensão do “ser” com a dimensão do “ter”, até o ponto de que “perder seu território é desaparecer”, como mencionado por Bonnemaison e Cambrèzy (apud HAESBAERT, 2005, p.6777).

Retomando o aspecto da multiterritorialidade, Haesbaert recorre a Yves Barel um dos primeiros cientistas sociais a falar de multipertencimento territorial. Barel indica ser o homem um animal territorializador, com a particularidade de, tanto individualmente quanto em grupo, não se restringir a uma relação biunívoca com o território, e ao contrário, sendo raro que “apenas um território seja suficiente para assumir corretamente todas as dimensões de uma vida individual ou de um grupo” (HAESBAERT, 2005, p.6783). Haesbaert complementa que a multiterritorialidade pode se expressar de duas formas: “como conjunto justaposto de diversos territórios compreendidos no seu interior” ou “como conjunto superposto de vários territórios (ou territorialidades) cuja abrangência pode ir bem além dos seus limites”. E complementa (HAESBAERT, 2005, p.6782):

“É como se fossem duas perspectivas distintas: na primeira, o olhar vai mais dos limites do ‘território plural’ para o seu interior, na segunda o olhar prioriza as relações deste território com aqueles que se encontram para além ou ‘acima’ dele. Tanto num caso como no outro o convívio de múltiplas territorialidades implica sempre disputas.”.

Na análise destas disputas apreende-se o sentido político da multiterritorialidade e sua expressão, potencial ou efetivada: apenas a minoria dos agentes de um território plural dispõe do recurso estratégico de estar também conectada a territórios globalizados, de abrangência exterior ao território. Ou, em paralelo com outros conceitos, nem todos os agentes de um território-zona estão articulados também a territórios-rede, que os permita vivenciar as relações mais vantajosas, em cada situação. Segundo Haesbaert, a maioria dos agentes, “os que se encontram na base da pirâmide social, não têm sequer a opção do ‘primeiro’ território, o território como abrigo, fundamento mínimo de sua reprodução física cotidiana” (HAESBAERT, 2005, p.6789).

Retornando a Ratzel, o autor complementa o conceito de território com o conceito de espaço vital, que em síntese expressa o balanço entre as necessidades de uma sociedade e os recursos naturais de que dispõe, em função de seu desenvolvimento tecnológico. O território e o espaço vital, mediados politicamente, constituem-se na essência do Estado, que não se concebe apartado de suas fronteiras e cuja razão de ser está relacionada a defendê-las e ampliá-las (o espaço vital) (CORRÊA, 1998; RATZEL, 1982). Os teóricos da Segunda Guerra Mundial se apropriaram deste conceito de Ratzel e o interpretaram como conferindo direito às nações mais desenvolvidas de ocuparem áreas pouco exploradas em países menos desenvolvidos. Rosmari Cazarotto, no entanto (CAZAROTTO, 2006, p. 7) pondera que na concepção de espaço vital de Ratzel prevalece a idéia de defesa do território e não a de ampliação e recupera a tese do Prof. Marcos Bernardino de Carvalho, que reproduz as palavras de Sanguin:

“a todo crítico de Ratzel ler muito atentamente seu artigo *Der Lebensraum* (O espaço vital) e reconhecer até que ponto suas idéias foram pervertidas. Não há nesse texto, qualquer admissão do determinismo (...) tal leitura nos proibiria de considerar Ratzel o concebedor da doutrina nazista do espaço vital.”;<sup>6</sup>

Conceito semelhante ao do espaço vital parece ter inspirado os artigos seminais da ecologia política, que estabeleciam a capacidade de carga de um território, de acordo com o limite de população de uma dada espécie que ali poderia viver de forma sustentável (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p.67).

A discussão acima reforça o papel fundamental do território, tanto para o homem, que dele se apropria para satisfação de suas necessidades básicas, quanto para o Estado, que a ele

---

<sup>6</sup> « Aussi est-il fortement recommandé à tout critique de Ratzel de lire très attentivement son article *Der Lebensraum* et de reconnaître à quel point ses idées ont été perverties. Il n'y a, dans ce texte, aucune admission du déterminisme (...) est-il interdit de considérer Ratzel comme le concepteur de la doctrine nazie de l'espace vital. » (SANGUIN, 1990, p.589).



domina, para manter sua legitimidade e soberania. Com a prevalência do sistema de acumulação capitalista o território passa a ser também mercadoria, estimulando novas formas de dominação, praticadas por atores econômicos, às vezes com a participação do Estado. A consequência é um desbalanceamento de forças, com a emergência de grupos dominantes que subtraem de grupos dominados a possibilidade de apropriação de seus territórios, o que leva a embates, pois nos territórios já apropriados existem laços de identidade, algumas vezes tão resistentes, a ponto de significar a própria razão da existência destes grupos. O resultado é uma miríade de territorialidades, que se articulam com mais ou menos poder, conformando zonas e redes como expressões e campos de ação das forças que ali agem. Sendo o Estado um dos lados destas forças, busca-se no item seguinte a base conceitual para analisar modelos de políticas públicas, implementadas pelo Estado para legitimar sua atuação sobre o território.

## **2.2. Evolução dos modelos de políticas regionais de desenvolvimento**

Em nome da dominação político-funcional dos Estados-nação sobre os territórios e de modo a manter sua soberania são necessárias ações para segurança e garantia do bem-estar da população, legitimando governos e Estados. Tais políticas se sofisticam e se tornam complexas no curso da história, pois, além de maiores níveis de exigência para satisfação das necessidades dos cidadãos mais complexo vai se tornando o sistema-mundo. Se no início o maior desafio dos Estados estava relacionado à manutenção da segurança e da soberania, com o passar do tempo e acompanhando a evolução dos sistemas político, econômico e social os Estados passam a ser responsáveis pela promoção do desenvolvimento, derivando daí uma série de teorias sobre o tema.

Nos últimos sessenta anos, uma análise sobre as políticas de desenvolvimento regional identifica que as mesmas têm sido objeto de profundas transformações e adaptações, em relação estreita com transformações também nos sistemas político e social, o que permitiu a Helmsing (1999) identificar três gerações de políticas de desenvolvimento regional. Nos itens seguintes detalharemos as três gerações de políticas, pois elas serão a base conceitual para analisarmos a dinâmica ocorrida em torno do extrativismo do babaçu no Brasil e mais especificamente, na microrregião do Bico do Papagaio, estado do Tocantins.

### 2.2.1. Políticas regionais de 1ª geração: ênfase no enfoque *top-down*

Ao final da Segunda Guerra, o Fordismo, ou *sistema de acumulação intensiva*, atingiu sua maturidade e iniciou-se um período de grande expansão do capitalismo, que durou até o início da década de 70. Neste período, o capital, o trabalho e o Estado, os três principais atores do capitalismo, precisaram passar por um reequilíbrio de forças, em busca da capacidade de regular as condições para a própria reprodução do capitalismo (HARVEY, 1996).

A expansão do Fordismo esbarrava de um lado, na dificuldade da classe trabalhadora em absorver a nova organização do trabalho, rotineiro, rígido e especializado, com abandono dos métodos artesanais e habilidades manuais, sem falar na perda da visão sobre o processo com um todo. De outro lado estava a necessidade de se reinventar os mecanismos de intervenção estatal, “para atender aos requisitos do modo de produção fordista” (HARVEY, 1996, p.124). Ao mesmo tempo, sendo o ambiente teórico dominante o keynesianismo, era plenamente aceito que houvesse intervenção do Estado na economia, uma vez que sozinhos os mercados não seriam capazes de encontrar o equilíbrio (DINIZ; CROCCO, 2006, p.10).

A principal missão do governo era a de garantir a estabilidade da demanda, necessária para a lucratividade do grande capital investido nas corporações. Atuava controlando ciclos econômicos por meio das políticas monetária e fiscal, dirigidas para prover a infra-estrutura necessária para manter a produção, o consumo e os empregos. Custeado pelos impostos da grande produção provia serviços como educação, saúde, habitação e seguridade e intervinha, em graus diferenciados entre os diversos países, nas negociações trabalhistas e salariais. Em suma, para o Fordismo, que muito além de um modo de organização da grande produção representava um novo modo de vida da sociedade, o Estado exercia um papel crucial na regulamentação social. Cabia ao Estado a responsabilidade de distribuir a todos os benefícios do Fordismo, o que não ocorria espontaneamente, mesmo no auge do sistema. Sua legitimação dependia da capacidade de minimizar as desigualdades e a exclusão das minorias, garantindo salários e serviços, e para isso dependia da crescente produtividade das corporações (HARVEY, 1996).

A incapacidade do sistema capitalista de garantir a todos o acesso a seus benefícios era reproduzida na forma desigual e seletiva em que se dava o desenvolvimento entre diferentes regiões. A tendência natural do sistema seria a de concentrar, cada vez mais, a riqueza em determinadas regiões que já apresentassem vantagens e benefícios para a localização de empreendimentos. O crescimento econômico não necessariamente implicaria em desenvolvimento regional equilibrado, tendência confirmada empiricamente e aceita como

inerente ao sistema (DINIZ; CROCCO, 1996). A disputa teórica se dava em torno de qual seria a tendência das desigualdades: as teorias de centro-periferia projetavam que a reprodução das condições estruturais tenderia a intensificar as desigualdades, já os mais otimistas, defendiam que com o tempo elas tenderiam a diminuir (HELMSING, 1999).

Era consenso, no entanto a necessidade de atuação dos governos, com a formulação de políticas de desenvolvimento regional para implantação de medidas que visassem a redistribuição do crescimento. A diminuição das desigualdades passava pela crescente industrialização das regiões mais atrasadas, o que estimularia um processo de causação cumulativa<sup>7</sup>, exposto na teoria de Myrdal, Kaldor e Hirschman (apud DINIZ; CROCCO, 1996, p.12). Para tanto, o Estado deveria promover um intenso movimento de industrialização, atraindo a iniciativa privada ou mesmo por meio do auto-empendedorismo, com a implantação de empresas estatais. A implantação de infra-estrutura e a oferta de incentivos financeiros atuavam como atrativos ao capital privado, compensando desvantagens locais inerentes a regiões mais atrasadas. Segundo Perroux, os pólos de crescimento assim induzidos, teriam o potencial de disseminar seus efeitos, favorecendo inclusive a região ao redor (apud DINIZ; CROCCO, 1996, p.11).

Observa-se assim no decorrer dos anos 1950 e 60 a configuração do que se chama de primeira geração de políticas de desenvolvimento regional, caracterizada pela forte ação do Estado, sendo este o ator central e o principal financiador do sistema (HELMSING, 1999). As políticas regionais de primeira geração, ou *top-down*, como são também conhecidas pelo sentido em que se dá à ação do ator principal - o Estado - eram baseadas em instrumentos de caráter eminentemente econômico, que, se acreditava, teriam a capacidade de promover o equilíbrio entre as regiões.

O olhar de cima para baixo, distante da realidade, não permitia a consideração de fatores locais. Embora já conhecidos pela escola institucionalista, bastante difundida à época, ignoravam-se hábitos, cultura e tradições como parte importante de processos de desenvolvimento. O resultado prático desta limitação foi a incapacidade das políticas de primeira geração para se beneficiarem das capacidades locais e para enraizarem os

---

<sup>7</sup> Gunnar Myrdal, em estudo sobre o problema do desenvolvimento da população negra americana estabeleceu a hipótese de que a essência de um problema social envolve um complexo de variáveis que se influenciam de forma circular e acumulativa. No caso, os dois fatores primários, o preconceito dos brancos e o baixo padrão de vida do negro, se influenciavam mutuamente, um sendo causa e conseqüência do outro. A hipótese de Myrdal negava, no entanto, a estabilidade desta relação de forças, crendo que a mudança em um dos dois fatores provocaria mudança no outro e este processo se realimentaria, de forma circular e acumulativa, com os resultados apoiando-se mutuamente. A partir de certo ponto as mudanças estariam internalizadas no sistema e o processo se manteria, mesmo cessando o impulso inicial (MYRDAL, 1960).

mecanismos de crescimento nas instituições da região de intervenção (DINIZ; CROCCO, 1996).

### 2.2.2. Políticas regionais de 2ª geração: a inversão para o enfoque *bottom-up*

No capitalismo da etapa anterior, de *acumulação intensiva*, os impostos gerados pelo setor produtivo financiavam o Estado, que implantava seus projetos de infra-estrutura e assistência social, estes cada vez mais dispendiosos em função das dificuldades para estender a todos os benefícios do sistema capitalista, que explicitava a tendência natural para aprofundar desigualdades. Para que a arrecadação pudesse fazer frente aos crescentes gastos do Estado seria necessário o aumento da produção, o que era dificultado pela rigidez nas estruturas de financiamento e nas estruturas trabalhistas, fortemente ancoradas no poder sindical. Limitado na base fiscal e pressionado pelos compromissos sociais que lhe conferiam legitimidade, o Estado encontra na política monetária o instrumento adequado e faz da emissão de moeda o modo de manter a estabilidade na economia. Tal prática acaba provocando ondas inflacionárias mundiais, que aliadas à crise do petróleo em 1973, provocam a reversão no ciclo de crescimento do modelo capitalista, finalizando o que a literatura convencionou chamar de Anos Dourados do capitalismo (DINIZ; CROCCO, 1996; HARVEY, 1996).

Com a crise, as estruturas rígidas do capital, trabalho e Estado se reacomodam, inaugurando-se um sistema de *acumulação flexível*, que flexibiliza o mercado e as relações de trabalho, produção e consumo (HARVEY, 1996). Caracteriza-se, em última análise, pela efemeridade nos padrões da demanda e no consumo de produtos como lazer, entretenimento, jogos e cultura.

O Estado se vê impotente para regular ou controlar o movimento de globalização, que se intensifica com a internacionalização da produção e com o fortalecimento das empresas transnacionais. Na fase anterior, ainda de expansão do Fordismo, observou-se a globalização dos mercados, com a incorporação mais direta do mundo em desenvolvimento. Agora as estruturas mais flexíveis, bem como os avanços tecnológicos, especialmente das comunicações e da microeletrônica, favorecem uma reestruturação produtiva que desconsidera fronteiras, inclusive as internacionais.

A limitação do poder do Estado encontra amparo na concepção emergente, que em oposição ao referencial keynesiano, afirma não ser papel do Estado a participação direta na

economia e que os mecanismos de mercado teriam por si capacidade para promover a estabilização da economia. Tais conceitos representavam a reincorporação de concepções clássicas da economia e são englobados na teoria da Escola Neoclássica. Admitidas e adotadas as novas concepções teóricas, as políticas econômicas se direcionam para promover melhores condições para expansão da oferta, compreendida como sendo a forma de se alcançar o crescimento. Isso seria atingido por meio da flexibilização do mercado de trabalho, da diminuição do peso dos encargos e do investimento em capital humano (DINIZ; CROCCO, 1996).

O efeito prático da aplicação de tais políticas é dotar as regiões de condições atrativas para competir na arena nacional e internacional por investimentos e captação de estruturas produtivas, num contexto de reestruturação internacional da produção. Como resultado assiste-se ao declínio de antigas regiões industrializadas e ao surgimento de novas e dinâmicas regiões de industrialização como o Vale do Silício na costa oeste americana e os distritos industriais da Terceira Itália (DINIZ; CROCCO, 1996). No caso da Terceira Itália, a absorção da nova estrutura produtiva flexível foi facilitada pela estrutura já existente de pequenas firmas manufatureiras atuando de forma coordenada e com tradição em produzir “sob-medida”. O modelo tradicional permitiu que as pequenas e médias empresas absorvessem mais rapidamente as novas tecnologias de produção, configurando-se como um diferencial. Já outras regiões da Europa, com atuação nos mesmos setores produtivos porém baseadas em grandes empresas, tiveram dificuldade para adaptação e assistiram ao decréscimo e a transferência da produção para outros países onde se praticavam menores salários (HELMSING, 1999, p.4).

Perseguindo a diminuição das desigualdades regionais e amparadas na base teórica da Escola Neoclássica, as políticas regionais implementadas nessa fase conformam-se segundo o modelo chamado de segunda geração de políticas regionais, cujo sentido da ação parte do aproveitamento e aprimoramento das capacidades locais. Também conhecidas como políticas *bottom-up* ou políticas de desenvolvimento endógeno, nessa fase o governo diminui significativamente sua participação. Compartilha este papel com outras instituições públicas ou privadas de produção, pesquisa, ensino, apoio e crédito (HELMSING, 1999, p.3). A principal alteração na concepção teórica destas políticas é valorizar as estruturas institucionais existentes no local refletindo a crença de que tais instituições são relevantes para a compreensão da dinâmica local e para o combate às desigualdades regionais. Por estruturas institucionais locais compreende-se um conjunto amplo de normas e regras - formais ou informais -, conhecimentos, cultura, hábitos, modos de transmissão destes conhecimentos, etc.

O objetivo final é dotar as regiões de condições para serem competitivas, o que seria alcançado com a capacidade de inovação, desenvolvida a partir de mecanismos de aprendizagem mobilizados pelo capital social presente no território (DINIZ; CROCCO, 1996).

O acompanhamento das políticas de segunda geração rapidamente apontou para uma deficiência, que consistia na subestimação da influência das condições externas para o alcance do desenvolvimento almejado. Deposita-se toda a responsabilidade nos atores locais desconsiderando o fato de que a globalização provoca uma competição sistêmica, para além da competição local em uma dada aglomeração. As regiões competem entre si, condicionadas pelos sistemas globais de produção, portanto as políticas de desenvolvimento têm que levar em consideração fatores de âmbito mais geral como políticas setoriais ou regulações internacionais (HELMSING, 1999). O resultado dessas políticas tem sido alimentar a competição entre as localidades e superestimar as capacidades locais para o crescimento auto-sustentado.

### 2.2.3. Políticas regionais de 3ª geração: a mediação entre os enfoques *top-down* e o *bottom-up*

Em decorrência das limitações das políticas de desenvolvimento endógeno, a partir do início deste século identifica-se uma revisão das políticas regionais, configurando-se no que Helmsing (1999) chama de terceira geração de políticas regionais. É interessante observar que ao contrário do posicionamento teórico oposto entre as políticas de primeira e segunda geração, esta terceira geração de políticas não representa uma ruptura com as políticas de segunda geração. Representa um realinhamento, uma expansão de seu campo de ação, reconhecendo o papel essencial do Estado e da articulação com políticas nacionais e regionais, enquanto expande o conceito de desenvolvimento para um enfoque territorial, integrado e sustentável. Ao mesmo tempo, alarga o universo de variáveis e de atores em diferentes níveis com os quais as políticas se propõem a lidar, numa perspectiva de acumulação e não de negação da base teórica anterior.

Nas políticas de segunda geração o foco das instituições de apoio estava em promover a capacitação e a articulação entre os atores locais, investindo na coordenação horizontal de recursos e esforços. Agora, fica clara a importância também da coordenação vertical, que articule e racionalize os esforços de instituições que atuam em diferentes níveis, não necessariamente com o aporte de mais recursos mas sim com a convergência da aplicação dos

recursos disponíveis. Helmsing afirma que as instituições devem buscar uma “*racionalidad sistémica' en el uso de los recursos existentes, a través de la concertación y la convergencia más que por la vía de la coordinación burocrática*” (1999, p.22).

Para além dos atores clássicos como as instituições governamentais e os próprios agentes da aglomeração produtiva, vale analisar a relevância da incorporação de outros segmentos. Como exemplo pode ser citada a revisão do papel que as empresas multinacionais e o investimento estrangeiro podem desempenhar como importantes agentes de mudança. Tais agentes são praticamente ignorados na literatura sobre distritos industriais, que se foca nas pequenas empresas locais, não considerando as empresas multinacionais como capazes de contribuir para promover um desenvolvimento mais duradouro. Segundo a teoria de desenvolvimento regional convencional, tais firmas, filiais de matrizes estrangeiras e inseridas em redes produtivas externas, não seriam estimuladas a desenvolver vínculos locais e contribuiriam inclusive para o declínio da capacidade inovadora e da qualificação da mão-de-obra local (HELMSING, 1999). Autores como Young e outros, citados por Helmsing, têm aportado novas reflexões sobre o papel das empresas externas e ponderam que “*la empresa multinacional podría ser un instrumento para el desarrollo económico regional*” (1999, p. 23). Não deixam de afirmar, no entanto que são necessárias algumas condições para a convergência dos interesses das empresas estrangeiras com os dos atores locais, como a inserção em um projeto regional integrado que valorize a transferência de tecnologia com base na atuação conjunta com universidades e institutos locais de pesquisa. Isso implica na necessidade de uma busca seletiva de parceiros estrangeiros e no efetivo acompanhamento dos resultados alcançados localmente. Helmsing (1999, p.24) cita também Barquero que vai um pouco adiante e avalia que possa haver inclusive uma convergência entre os interesses das empresas e o das aglomerações produtivas. Um dos fatores de competitividade das empresas está na prontidão para provisão de insumos - política *Just-in-time*<sup>8</sup> - e para tanto é necessário que as filiais desenvolvam relações diretas com os fornecedores locais. A necessidade de estabelecer estas relações provocaria uma mudança de estratégia das corporações, rompendo as rígidas estruturas hierárquicas e concedendo maior autonomia operacional para as subsidiárias, que assim intensificariam e valorizariam as relações desenvolvidas localmente. Estas relações se constituiriam em vantagens locais específicas, baseadas tanto em fatores tangíveis quanto intangíveis, encontrados em um dado agrupamento econômico.

---

<sup>8</sup> *Just in time* é um dos pilares do sistema Toyota de produção, que visa a eliminação total do desperdício. Significa que em um fluxo de produção, cada parte deve estar disponível no momento exato e na quantidade exata em que seja necessária, sem causar atrasos e nem excesso de estoque. Fonte: O Sistema Toyota de Produção, de Taiichi Ohno, Bookman, 1997.

Outro exemplo da incorporação de novos atores trata da atuação setorial para conectar o aglomerado local aos mercados externos, que exige um profundo conhecimento dos nichos de mercado existentes. Para Helmsing (1999) é pouco provável que as pequenas e médias empresas locais tenham capacidade para mobilizar os recursos, durante o tempo necessário, para o desenvolvimento de novos mercados para os produtos da região. Elas necessitam de apoio de um nível mais externo, o que pode ser obtido por meio de uma associação de empresas desenvolvendo ações coletivas nesta direção e ainda captando apoio em nível nacional por meio de uma iniciativa setorial. As empresas locais, organizadas em consórcios ou associações, podem se articular verticalmente com instituições setoriais que atuam em um escopo mais amplo, facilitando a inserção em um nível acima. Adicionalmente, segundo Best, as políticas setoriais são em geral menos sujeitas a constrangimentos políticos e mais pautadas pelo consenso e compromisso mútuo (apud HELMSING, 1999, p.24).

Estabelecidos alguns novos atores, é interessante rever quais são os níveis de atuação que devem ser articulados verticalmente. Recorremos a Meyer-Stamer (1997, p.369) que indica as intensas interações entre quatro níveis, como um dos fatores que favorecem um ambiente de competitividade sistêmica, facilitador do desenvolvimento industrial. Para além dos níveis micro, relacionado às unidades produtivas do local; e macro, relacionado à economia como um todo, o autor indica outros dois níveis de interesse: o que ele denomina de níveis meso e meta. O nível meso se refere ao espaço entre os níveis micro e macro e nele encontram-se as instituições voltadas para segmentos industriais específicos, ou interesses setoriais. É particularmente no nível meso, segundo Meyer-Stamer (1997, p.375), onde atuam instituições intermediárias entre setores produtivos e governamentais, que emergem estruturas em forma de redes, como forma de buscar a compatibilização entre interesses de mercado e os de governo. Ainda, nestas instâncias podem ser debatidas políticas e tomadas decisões sobre implementação, pois se constituem num nível intermediário mais qualificado, pelas informações de que dispõe, do que o nível central de governo. O Estado funciona então como coordenador, moderador e animador destas redes, cujo sucesso depende de fatores como (i) autonomia dos atores para resolução de conflitos internos, (ii) confiança mútua e compromisso com decisões justas e com o respeito aos interesses individuais, (iii) busca de resultados substantivos, (iv) decisão conjunta baseada na troca de informações e (v) justa distribuição de custos e benefícios decorrentes das decisões tomadas.

O nível meta se refere à estrutura básica de governança de uma sociedade e à habilidade dos atores em formular estratégias e construir consenso. Acrescenta que uma boa estrutura no nível meta é fundamental para o bom desempenho dos outros três níveis - micro,



meso e até mesmo o macro - e que “a competitividade sistêmica não pode emergir sem a integração social” (MEYER-STAMER, 1997, p.372).

Coloca-se neste ponto uma questão chave que diz respeito ao modo como estas redes devem ser organizadas para conduzir ao enraizamento local. Mesmo que algumas instituições de apoio sejam organizadas nacionalmente, a descentralização exige mais que uma replicação, mas uma reconstrução das estruturas no local. A coordenação da rede, que envolverá atores e instituições de vários níveis precisa ser construída localmente. Bennett e McCoshan, consultados por Helmsing (1999) falam de redes de Desenvolvimento Econômico Local que fariam a integração de programas e estruturas de apoio verticais e por onde fluiriam oportunidades e processos de decisão compartilhados. A própria capacidade de estabelecer redes locais de desenvolvimento econômico assim como as características destas redes, por si já falam de particularidades encontradas na região. Tal capacidade depende de fatores históricos e de processos de desenvolvimento anteriores, que se refletem na diversidade e na densidade das instituições presentes no local.

Helmsing (1999) refere-se a uma pesquisa conduzida por Bennett e Krebs em 33 redes locais na União Européia, na qual se confirma a relação entre a força das redes locais e o nível de desenvolvimento, identificando que redes mais coesas e fortalecidas estão presentes nas regiões mais bem desenvolvidas. Ainda, perceberam que quanto mais diversificada for a economia e a sociedade locais menos integrada será sua atuação coletiva; e também que em regiões decadentes ou de menor desenvolvimento as redes apresentam-se mais enfraquecidas ou fragmentadas e maior é a dependência do governo central para o desenvolvimento e financiamento de projetos. O papel indutor do governo, no entanto, é importante em todas as etapas, mesmo em regiões mais desenvolvidas e este é complementado por agências de desenvolvimento e atores locais que animam os processos mantendo os vínculos conquistados.

As políticas de terceira geração estão focadas na busca da competitividade regional, e não entre firmas locais como era o foco das políticas de segunda geração, logo dependem do que Helmsing (1999) chama de condições básicas voltadas para o fortalecimento de um sistema regional de produção. Participam do sistema regional não apenas pequenas e médias empresas, mas inclusive grandes firmas, que por sua vez também apresentam demandas em relação às condições básicas. O autor afirma ainda que para as pequenas e médias empresas a oportunidade de trocas com empresas grandes pode acelerar seus processos de inovação e busca de competitividade.

Por último um importante aspecto da construção do ambiente institucional para as políticas de terceira geração, diz respeito à conformação de redes também entre as instituições de apoio. É do sucesso destas redes que depende em grande parte o alcance da racionalidade sistêmica na aplicação dos recursos disponíveis. É necessário que as instituições de apoio desenvolvam processos de cooperação mútua identificando convergências e complementaridades para evitar desperdício de recursos e esforços. As práticas colaborativas desenvolvidas nestas redes, de âmbito regional ou nacional, serão reproduzidas na inserção das instituições de apoio nas redes locais de desenvolvimento, que como dito anteriormente, devem ser reconstruídas em cada contexto local específico.

Vimos que os Estados ocidentais em período histórico mais recente, a partir da Segunda Guerra Mundial, têm implementado políticas de acordo com o sistema político e econômico vigente, sofisticando os modelos de gestão e dominação dos territórios. No item seguinte buscaremos a base conceitual para analisar outro conjunto de forças sobre o território, exercidas pela sociedade por meio da participação política.

### **2.3. A participação política e o desenvolvimento local**

Para além das diferenças entre as três gerações de políticas, detalhadas no item anterior, percebe-se uma evolução do protagonismo social, envolvendo-se a sociedade civil gradativamente na formulação e implementação das políticas, culminando com a valorização do nível meta, estrutura básica de governança de uma sociedade, que nada mais é senão a expressão deste protagonismo. Neste contexto completamos nos itens que se seguem, o quadro teórico proposto para esta dissertação, analisando a participação política e sua influência sobre os processos e os resultados do desenvolvimento.

#### **2.3.1. As diferentes expressões da participação política**

Ensina-nos a Prof<sup>ta</sup> Lucia Avelar que a participação política deu origem ao rompimento da relação estrita entre posição social e posição política ocupada por cada indivíduo, no contexto da revolução industrial e burguesa, nos séculos XVIII e XIX. A idéia

de um Estado de soberania popular estimulava os indivíduos a reivindicar seus direitos em busca da superação de desigualdades, uma vez que os direitos de cidadania deveriam ser estendidos também às classes populares. O voto, universal e secreto, foi um instrumento para garantia destes direitos, porém a construção da igualdade seria resultado de um processo, lento e difícil, de organização política, no qual as bases estruturais das desigualdades seriam objeto de confronto e de questionamentos (AVELAR, 2007). No Brasil também se observa a distinção entre o instrumento e o processo: o voto universal e secreto foi adotado com o 1º Código Eleitoral de 1932<sup>9</sup>, porém a intensificação da participação política viria ainda alguns anos a frente, no contexto da urbanização e da industrialização, com os sindicatos de trabalhadores e com o apoio da Igreja Católica por meio das Comunidades Eclesiais de Base (AVELAR, 2007). O meio rural, onde se desenrola nossa pesquisa, sofre ao mesmo tempo um processo de esvaziamento mas também de conflitos pelo uso da terra e Almeida informa que ainda na década de 1950 são registrados movimentos de organização de trabalhadores rurais, com a formação de associações e também com o apoio da Igreja (apud Rego e Paula Andrade, 2006).

De forma simplificada, de acordo com Avelar (2007), os indivíduos buscam com a participação maneiras de influenciar o processo político, isoladamente ou em grupos e os canais pelos quais se dá a participação podem ser identificados como o canal eleitoral, o canal corporativo e o canal organizacional. O canal eleitoral é o que viabiliza a democracia representativa, sendo os partidos políticos mediadores entre o Estado e a sociedade. Nele a participação se dá tanto pela participação nas eleições, envolvendo atividades durante a campanha eleitoral, quanto pela candidatura a cargos eletivos. O canal corporativo está ligado à defesa de interesses privados junto à burocracia estatal e normalmente é exercido por entidades de classe como federações ou organizações profissionais (AVELAR, 2007), normalmente estruturadas pelos grandes eixos da divisão de trabalho (FERNANDES, 1994, p.18). Importante registrar que, apesar de alguns autores como Pattoni e Dahl, considerarem o corporativismo parte da cena central do pluralismo contemporâneo, na ausência de outras condições que reforcem o equilíbrio, a via corporativa pode servir de caminho pra manutenção de privilégios (apud AVELAR, 2007, p.267).

O canal organizacional, que nos interessa em particular, está ligado especialmente à “dimensão voluntária do comportamento das pessoas” (FERNANDES, 1994, p.19), que se articulam em grupos, compondo redes horizontais, no interior das quais se pratica a militância

---

<sup>9</sup> Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, adotou o voto feminino e o sufrágio universal, direto e secreto.

e a democracia. Ao contrário da via corporativa onde os grupos compartilham o sistema de valores dominante, os grupos que atuam pela via organizacional em geral se opõem aos valores vigentes, pois tributam a eles as desigualdades registradas na sociedade (AVELAR, 2007). Os movimentos sociais são exemplos de atuação por esta via e normalmente visam atender à necessidades coletivas, sem objetivar lucros monetários (FERNANDES, 1994, p.21). Não são instituições políticas formais porém fazem parte do processo político; por meio deles têm havido uma expansão da consciência política e por eles têm sido canalizadas manifestações de descontentamento popular no Brasil (AVELAR, 2007).

Interessante observar que o canal organizacional parece ter uma função de suporte, de mediação de forças com os outros dois canais: Avelar nos indica que o canal eleitoral, para ser de fato democrático depende da emergência de líderes, oriundos de uma variedade de organizações existentes na sociedade (AVELAR, 2007). Logo, é possível concluir que o canal organizacional alimenta o canal eleitoral, numa passagem natural – mas não obrigatória - do ativismo civil para a atuação governamental. Em relação ao canal corporativo Reis alerta que a falta de corporativismo societal, decorrente de um baixo associativismo, facilita a canalização de privilégios para a “elite aliada ao grupo governante” (apud AVELAR, 2007, p.267). Mais uma vez a capacidade de se organizar aparece como uma espécie de esteio, de modo que quando presentes, as organizações civis promovem uma mediação entre interesses do Estado e de mercado. Aprofundando o tema analisaremos a teoria em torno do associativismo e em seguida sobre a constituição dos conselhos gestores no Brasil, uma das expressões do canal organizacional.

### 2.3.2. O associativismo e a promoção da democracia

Vimos que a participação política, intimamente relacionada com o estabelecimento da democracia, se expressa em canais diversos, dentre os quais o canal organizacional, com os indivíduos se reunindo em grupos para atuar na arena política, no sentido amplo da concepção do termo. As formas de participação via o canal organizacional, como a atuação em conselhos, embora não de modo obrigatório, é normalmente precedida pelo pertencimento a algum tipo de associação. Fernandes (1994) nos lembra que embora a prática associativa autônoma não seja fenômeno contemporâneo, o crescimento e os contornos que o fato assume na atualidade se constituem no fato novo. No Brasil, dados do IBGE confirmam a intensificação do movimento, informando que das fundações privadas e organizações sem fins

lucrativos existentes em 2005, 41% delas foi criada entre 1991 e 2000 e mais 26% foram criadas de 2001 até 2005<sup>10</sup>; se dedicam a temas como educação, saúde, meio ambiente, cultura, assistência social, desenvolvimento e defesa de direitos.

A tendência de se organizar em associações, ou associativismo, foi investigada por Robert Putnam (2002) como um dos possíveis fatores com influência positiva no melhor desempenho institucional das regiões localizadas na parte norte da Itália. A pesquisa foi iniciada na década de 70, estimulada pela decisão do governo central de estabelecer governos descentralizados em vinte regiões italianas. Foi projetada com a visão de acompanhar a evolução destas instituições, que teriam que ser construídas a partir daí e foi levada a cabo durante os vinte anos seguintes, com várias rodadas de sondagens e entrevistas, com foco em seis regiões escolhidas.

Depois de avaliações criteriosas a pesquisa constatou que havia diferenças importantes e duradouras em relação ao desempenho dos governos regionais, mesmo quando partiam de pontos comuns em relação a estrutura, ordenamento jurídico e acesso a recursos. Registra-se um bom governo como sendo aquele que na maior parte do tempo serve aos interesses da maior parte das pessoas. Estabelecida a constatação, o desafio seguinte seria o de buscar explicações para as diferenças entre o desempenho institucional dos governos das diversas regiões. Para tanto a pesquisa admitia duas possibilidades: (1) questões relacionadas com a modernidade socioeconômica das regiões ou (2) questões relacionadas com a participação cívica e a solidariedade social, cunhada como “comunidade cívica”.

Sobre os aspectos tecnológicos a pesquisa identificou que o bom desempenho das instituições está relacionado com a maior modernidade socioeconômica, porém não de uma forma determinante: a maior modernidade não garante o melhor desempenho e nem a região menos privilegiada do ponto de vista tecnológico está condenada ao pior desempenho institucional (Putnam, 2002, p. 99). A segunda questão, relacionada com a “comunidade cívica” deveria trazer elementos mais esclarecedores.

Putnam se vale da teoria republicana para detalhar o que seria uma comunidade cívica<sup>11</sup>, com base em quatro tópicos. Em primeiro lugar a participação cívica, que se caracteriza pelo interesse e pela participação dos cidadãos nos negócios públicos, estando a busca do bem público acima dos interesses individuais. Em segundo lugar a igualdade

---

<sup>10</sup> Fonte: IBGE - Cadastro Central de Empresas, 2005.

<sup>11</sup> Ainda no século XVI os republicanos defendiam que o desempenho das instituições dependia da virtude cívica dos cidadãos, pensamento posteriormente superado pela corrente liberal, que defendia o individualismo e os direitos individuais. Mais recentemente a descoberta do humanismo cívico retoma o ponto de vista dos republicanos, sendo rebatidos pelos defensores do liberalismo, que sustentam que a noção de comunidade exaltada por aqueles é um ideal “perigoso e anacrônico” (PUTNAM, 2002).

política, que indica o estabelecimento de direitos e deveres iguais para todos, mantendo-se relações horizontais de reciprocidade e cooperação, ao invés de autoridade e dependência. Em terceiro lugar a existência de uma postura de solidariedade, tolerância e confiança entre os cidadãos, mesmo em situação de conflito ou de divergências, superando as atitudes oportunistas. Em quarto lugar a existência de associações, indicadas como as estruturas sociais da cooperação (PUTNAM, 2002, p.100).

Sobre associações, Putnam (2002, p.103) indica que Tocqueville, analisando a democracia na América, atribuiu grande importância à disposição dos americanos para formar organizações civis e políticas. Acrescenta que os membros de uma associação se inserem num ambiente de cooperação, solidariedade e espírito público, desenvolvendo o senso de responsabilidade por projetos coletivos. A prática política em uma associação implica em exercício de tolerância, autodisciplina e colaboração; externamente, as associações se articulam em uma agregação de interesses, formando redes que incorporam e promovem a colaboração social. Da mesma forma que Avelar (2007), Putnam (2002) indica que a prática de formar associações é pré-condição para um governo democrático e ainda que as associações mais bem sucedidas são aquelas gestadas internamente às comunidades. No caso da pesquisa nas regiões da Itália foi verificada uma correlação entre densidade associativa e desempenho institucional, confirmando uma predisposição muito maior para formar associações nas regiões de melhor desempenho, e vice-versa.

### 2.3.3. Conselhos gestores de políticas públicas

Durante o processo de redemocratização pelo qual passou o Brasil no início dos anos 80, foram assumidos compromissos tanto com esferas federadas subnacionais, quanto com a sociedade civil, em relação às suas demandas para com o novo regime. Aos estados e municípios interessava o fortalecimento político aliado a uma maior captação das destinações orçamentárias e à sociedade civil interessava participar mais intensamente dos processos de decisão sobre as políticas públicas. Parte destes compromissos foi saldada pela Constituição Federal de 1988 que deu vida a novas institucionalidades, especialmente na esfera local, resultando numa municipalização, politicamente promovida. Caráter menos político, do ponto de vista de atendimento a demandas locais e mais administrativo, no sentido de atendimento a demandas do próprio governo central, teve, no final dos anos 90, a descentralização para a esfera municipal da prestação de serviços universais como saúde e educação (SOUZA, 2004).

Celina Souza analisa que este pano de fundo tem contribuído para a constituição de um certo sistema de governança local, mais ou menos estruturado, em função das grandes diferenças encontradas entre os municípios brasileiros e cuja sustentabilidade ainda não pode ser suficientemente atestada (SOUZA, 2004). Partindo de uma análise sobre vários aspectos que caracterizam e diferenciam os mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros a autora sugere um agrupamento das cidades, segundo seu modelo de gestão, de acordo com três paradigmas: o primeiro estaria relacionado à eficiência da gestão, privilegiando a qualidade da prestação de serviços à população, em detrimento de processos cooperativos entre grupos sociais distintos; o segundo estaria relacionado com o estímulo à participação e ao envolvimento de atores sociais nos processos decisórios, em especial sobre alocação de recursos; e o terceiro, estaria relacionado com a fragilidade das instituições política locais, observando-se nestes municípios práticas pouco republicanas (SOUZA, 2004).

Importa porém suavizar o aspecto determinístico da classificação, pois muito embora o estilo de governo do executivo local, normalmente relacionado à características do partido político, direcione o modelo de gestão, outras dinâmicas, para além da esfera local influenciam o comportamento e o envolvimento da comunidade. Desta forma, recorreremos ainda a Celina Souza quando indica que o processo de descentralização de algumas políticas públicas para o âmbito local, tem implicado no envolvimento das comunidades locais tanto em etapas decisórias quanto nas de controle da implementação das políticas. Acrescenta que os mecanismos de participação social instituídos com a Constituição Federal de 1988 buscam promover o empoderamento de atores locais e também a prática de prestação de contas por parte de gestores públicos (SOUZA, 2004).

As possibilidades de participação se apresentam em formas e em matizes muito diferenciados. Os Conselhos Municipais setoriais, normalmente previstos nos desenhos das políticas públicas relacionadas, são compostos por membros do poder público local e por representantes da sociedade e/ou de usuários dos serviços e têm o papel de direcionar e de fiscalizar a implementação de tais políticas, tomando decisões de abrangência local (SOUZA, 2004). Para algumas políticas como as de Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, é obrigatória a constituição de conselhos, parecendo ser este o fator que mais estimula sua criação. A última pesquisa realizada pelo IBGE abrangendo a ampla gama de conselhos municipais data de 2001 e nela os conselhos de Saúde estavam presentes na quase totalidade dos municípios (98%), seguidos pelos de Assistência Social (93%). Os conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os de Educação existiam na faixa de 70% dos municípios e dos não obrigatórios o mais presente era o de Trabalho, existente em

34% dos municípios brasileiros<sup>12</sup>. A existência do conselho, no entanto, não garante a efetividade da participação e nem a isenção das decisões tomadas pois, segundo Souza, não é incomum que em algumas comunidades os membros do conselho tenham o “papel de ratificar as decisões do Executivo local” (SOUZA, 2004, p.39).

Souza acrescenta outras formas de participação, como os colegiados nos quais os conselheiros decidem sobre alocação de parcelas do orçamento, conhecidos como Orçamento Participativo. Estes não são impostos por legislação federal e dependem fundamentalmente de ação discricionária do poder executivo local e ainda de condições favoráveis como capacidade técnica da administração e situação financeira do município.

Outra forma de participação identificada pela autora é a que ocorre em programas pontuais, financiados por agentes externos e destinados à realização de pequenas obras em localidades mais carentes. Nestes a comunidade local é chamada a decidir sobre as prioridades, assim como a fiscalizar a execução (SOUZA, 2004). Importante registrar a preocupação de Sayago quando menciona que em alguns casos, a participação social compulsória em projetos, constitui-se em mero mecanismo burocrático e “ao invés de aumentar o exercício da cidadania pelas comunidades locais, acaba se convertendo em mecanismo de interferência de agentes externos sobre as estruturas de decisão dos países subdesenvolvidos”, ao que chama de “participacionismo” (apud JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p.82).

#### 2.3.4. Sinergia entre Estado e sociedade para promoção do desenvolvimento

O exposto até aqui nos indica que o país dispõe de mecanismos e de estruturas institucionais que favorecem a participação social nas decisões e ações governamentais e que estas têm sido apropriadas pela sociedade civil em maior ou menor grau, a depender de condições específicas. O desenho institucional, no entanto, serve apenas como um arcabouço, necessário mas não suficiente, para que ocorra uma participação popular efetiva no sentido do “fortalecimento das instituições democráticas e da ampliação dos direitos de cidadania” (AVELAR, 2007, p.261).

---

<sup>12</sup> Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001. De 2001 para cá as pesquisas do IBGE têm levantado informações sobre Conselhos municipais relacionados a setores específicos como Meio Ambiente, Habitação, dentre outros.



Para Evans (1996) a sinergia entre Estado e sociedade pode ser um elemento catalisador do desenvolvimento. As relações de sinergia são complexas e para melhor compreensão deve-se analisá-las por partes, focando-se as duas formas nas quais se apresentam, que são a sinergia por complementaridade e por entrelaçamento. Por complementaridade entendem-se as relações convencionais entre atores públicos e privados calcadas numa clara divisão do trabalho. O setor público fornece bens e serviços coletivos que ao lado de insumos fornecidos pelo setor privado permitem o alcance de um resultado maior, que não seria alcançado individualmente por nenhuma das partes.

A sinergia por entrelaçamento se baseia nas conexões entre cidadãos e agentes públicos e embora pelo senso comum, o rompimento destes limites esteja mais associado a práticas de favorecimento e de corrupção, o autor reconhece que também é fator de sucesso em vários casos de programas bem sucedidos. A complementaridade e o entrelaçamento não são excludentes, mas ao contrário, se suportam mutuamente. Ainda, a idéia de que o capital social, junto com outros bens e serviços, pode ser mais um objetivo a ser alcançado com a cooperação Estado-sociedade, traz nova roupagem para a complementaridade como expressão de sinergia. Novas pesquisas sobre formação de capital social têm identificado os benefícios de fatores intangíveis, como um ambiente institucional bem regulamentado, também para os grupos menos favorecidos. Estes estudos indicam que a presença de normas, mesmo as simples, como a liberdade de associação, representa um apoio inestimável aos esforços de organização destes grupos e ao contrário, sua ausência contribui fortemente para a atomização e desarticulação da base social (EVANS, 1996).

Quando o Estado supre de maneira eficiente necessidades tangíveis nas formas mais diversas, em complemento ao esforço da coletividade, está também contribuindo para a formação de capital social pois os indivíduos se sentem mais dispostos a participar, se organizar e se engajar na causa comum. Fox relata uma situação onde o simples fornecimento de meio de transporte pelo Estado, representou fator de estímulo ao capital social, por viabilizar o encontro de camponeses de várias localidades (apud EVANS, 1996). Fica então claro que o papel complementar do Estado não se resume ao simples fornecimento de estruturas e serviços que faz de forma mais otimizada, mas sim que estes serviços complementares apóiam as interações diárias entre o poder público e a coletividade, ajudando a organizar o próprio fornecimento destes serviços complementares. Ainda, interferindo na formação de capital social, a complementaridade dá suporte ao entrelaçamento.

A sinergia por entrelaçamento está relacionada à presença de laços estreitos entre os agentes públicos e a comunidade, que podem estar ligados a ela por história de vida ou pela

construção de relações de confiança. A atuação destes agentes leva em conta não só os aspectos burocráticos do Estado que representam, mas também a realidade e a história da comunidade e estão sempre sujeitos a avaliação pública, ficando mais difícil para eles negligenciarem o trabalho ou ignorarem demandas que se apresentem. O entrelaçamento permite que as redes de confiança e colaboração vão além da divisão entre público e privado e unam o Estado e a sociedade civil. Muitas vezes este suporte do Estado permite a transformação de redes pré-existentes de parentesco ou amizade, em capital social que de fato promova o desenvolvimento. Cita o caso de uma experiência de banco de crédito cooperativo (tipo Grameen Bank) na China, onde a iniciativa partiu do Estado, que alocou pessoas da comunidade para atuarem como agentes de crédito, garantindo a infraestrutura física e a capacitação necessária. Os grupos eram formados espontaneamente, de acordo com as redes de parentesco ou de amizade já existentes, geridos em conjunto pelos agentes públicos e pelos participantes e de onde emergiam novos líderes para os grupos.

O entrelaçamento não trata apenas de relações entre os Estado e os mais pobres, ao contrário, tem efeito potencializado quando agentes públicos agem em conjunto com setores privados, empreendedores, produtores e representantes de classes mais favorecidas. O próprio Banco Mundial reconhece o papel crucial das ligações entre Estado e sociedade desempenhado no “milagre asiático”, onde se identificam densas redes que rompem as barreiras entre público e privado. As análises indicam que é o capital social, construído no espaço entre Estado e sociedade, que mantém o ritmo de crescimento.

Os exemplos confirmam que o sucesso está na sinergia alcançada pela conjugação de complementaridade e entrelaçamento. Até a mais simples divisão de trabalho precisa estar baseada em decisões participativas e interações concretas entre os atores envolvidos. Pode-se então conceituar sinergia como sendo um “conjunto de relações público-privadas construídas em torno da integração entre complementaridade e entrelaçamento” (EVANS, 1996, p.1124).

O passo seguinte, compreendidos os conceitos, é analisar as condições sociais e políticas que tornam possível a emergência da sinergia. A primeira questão importante é saber se é possível o estabelecimento de sinergia em grupos onde não se identifiquem laços fortes - de parentesco, história, amizade - ou redes pré-estabelecidas. Ou, ao contrário, se é possível adotar perspectiva mais otimista que considere a sinergia uma possibilidade latente em todos os grupos, dependendo apenas de impulso institucional.

O primeiro aspecto que se identifica claramente como possível barreira para a sinergia é a baixa intensidade de capital social presente na sociedade, porém há outros como o nível de desigualdade ou a presença de regimes políticos específicos, que podem dificultar muito o

estabelecimento de sinergia. A questão é avaliar o quanto ações deliberadas de agentes públicos podem enfrentar as condições adversas encontradas, no sentido da construção de ambiente favorável à sinergia.

O estoque de capital social é com certeza crucial para o estabelecimento de sinergia. Putnam afirma que o capital social acumulado ao longo de centenas de anos nos distritos industriais italianos seria a chave do sucesso para a realimentação mútua e positiva entre ação cívica e bons governos (apud EVANS, 1996, p.1124). Em relação aos países em desenvolvimento, onde este mesmo nível de capital social ainda não está estabelecido, resta saber se as condições normais de regulação e de interação encontradas são suficientes para o florescimento de processos de desenvolvimento que rompam as barreiras entre o público e o privado. A densidade inicial de confiança e de relações presentes no nível local não parecem ser os limites, mas sim as dificuldades para se ganhar escala com este capital social com vistas à construção de relações solidárias e ação coletiva, numa escala que seja política e economicamente eficaz. O problema então não está no capital social local mas na dificuldade para as organizações locais interagirem, alcançando um escopo regional. Neste ponto os agentes públicos desempenham papel fundamental pois são capazes de promover a união das redes locais em organizações regionais, capazes de atuar efetivamente em direção ao desenvolvimento.

A conclusão é que o capital social local se constitui no recurso fundamental, pois sobre ele podem ser fomentadas organizações mais complexas e efetivas e este recurso é encontrado pelo menos de forma latente, na maioria dos países em desenvolvimento.

Neste capítulo buscamos construir a base teórica para compreensão dos fenômenos de estudo. Iniciamos pelo chão, pelo território, sobre o qual e em nome do qual os diferentes atores desenvolvem suas lutas. Em seguida, como ação do Estado para promoção do desenvolvimento analisamos modelos de políticas regionais relacionando-os com modelos de Estado, observando uma evolução simultânea entre ambos. Da evolução dos modelos de políticas percebe-se também a evolução da participação cidadã, fortalecendo e sofisticando o envolvimento da sociedade na gestão pública, o que nos levou a recorrer à teoria sobre participação, associativismo, conselhos gestores e sinergia entre Estado e sociedade para o desenvolvimento. A partir do próximo capítulo iniciaremos a análise das dinâmicas em torno do extrativismo do babaçu, de acordo com as fases das políticas de primeira, segunda e terceira geração.

### **3. POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO E O EXTRATIVISMO DO BABAÇU NAS PRINCIPAIS REGIÕES PRODUTORAS NO BRASIL**

Este capítulo inicia a análise do problema central proposto para esta dissertação, a partir da observação das dinâmicas territoriais, econômicas e sociais que vêm se sucedendo e influenciando a atividade do extrativismo do babaçu. Parte-se do princípio de que estas dinâmicas se dão em consequência de políticas públicas incidentes sobre o território, e que estas ocorrem em períodos que guardam relação entre as políticas mais amplas e aquelas mais específicas sobre o extrativismo do babaçu. Para tanto nos foi útil o conceito de três gerações de políticas regionais, conforme definido por Helmsing (1999) e analisado por Diniz e Crocco (1996), que relaciona modelos de políticas com modelos de Estado, especialmente em relação às diferentes concepções do papel deste nos processos de desenvolvimento. Este capítulo se dedica ao período das políticas de primeira geração, respondendo assim à parte da primeira questão de pesquisa. Quanto ao recorte territorial optou-se por focalizar as principais regiões produtoras de babaçu no Brasil, localizadas nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins, por se verificar que a dinâmica da atividade se desenvolve de forma semelhante no conjunto destas regiões.

Antes de partir para a análise dos fenômenos, consideramos necessária, a título de contextualização, a exploração de aspectos históricos da economia do babaçu no Brasil assim como algumas características da espécie vegetal.

#### **3.1. Antecedentes da economia do babaçu no Brasil e características da espécie vegetal**

A palmeira babaçu foi citada no Brasil pela primeira vez em 1820, na publicação *Poranduba Maranhense* de Frei Francisco de Nossa Senhora dos Prazeres mas só ficou oficialmente conhecida em 1854 quando teve sua importância ressaltada pelo Dr. Eduardo Olympio Machado na Assembléia Provincial do Maranhão. Sua importância econômica passou a ser estudada a partir de 1914 (WILHELMS, [1964?], p.6). A primeira exportação, registrada em 1867, resultou em fracasso pois na Inglaterra, para onde foi encaminhado um

carregamento de coco babaçu, não se sabia o que fazer com o produto e não havia como quebrá-lo. Em 1911 foram enviadas amêndoas de babaçu para a Alemanha que aplicou o produto com sucesso na fabricação de óleo, iniciando, nas regiões de coleta no Brasil, um fluxo de produção de amêndoas que até 1923 era quase que totalmente destinado à exportação. Em 1924 inicia-se a fabricação nacional de óleo de babaçu, destinando-se a partir de então parte da produção de amêndoas para o mercado interno. Até 1930 ainda a maior parte da produção de amêndoas era exportada, porém com o crescimento da demanda interna a produção não conseguiu atender aos dois mercados, sendo penalizada a exportação (WILHELMS, [1964?], p.25). Até a metade da década de 30 os países europeus eram o maior mercado para a amêndoa de babaçu do Brasil, posição assumida pelos Estados Unidos a partir de 1935.

A intensificação da produção de óleo de babaçu no Brasil pode ser relacionada ao período da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos forçaram a demanda pelo produto, em função da redução da oferta de gorduras de coco e dendê vindas de colônias no Pacífico, passando a produção brasileira, de cerca de 5 mil toneladas por ano até 1940, para 14 mil toneladas em 1944. Em 1942 o babaçu foi objeto de um acordo comercial no qual o Brasil garantia aos Estados Unidos exclusividade na exportação de amêndoas e de óleo de babaçu, com cota mínima de 75% da produção nacional e a preços pré-estabelecidos. Após dois anos houve reajuste nos preços e redução da cota, pela necessidade de se destinar matéria-prima para o mercado interno, vigorando o acordo por mais dois anos (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.160).

### 3.1.1. Características da palmeira e do fruto

A palmeira babaçu ocorre em áreas de transição entre a floresta tropical amazônica, o cerrado do planalto central e a caatinga do Nordeste, encontrando-se formações nos estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Tocantins, Piauí, Ceará, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso, com forte concentração nos estados do Maranhão e Piauí, a chamada região Meio-Norte, somando perto de 195 mil km<sup>2</sup> (MAY, 1990, p.49-50) (Figura 2).



Figura 2 - Áreas de ocorrência de babaçu no Brasil.  
Fonte: May, 1990.

A palmeira atinge cerca de 20 metros de altura, alcança plena produção aos 15 anos e produz de 3 a 6 cachos por ano, com de 150 a 300 cocos em cada cacho. O coco é constituído por quatro componentes: o epicarpo, o mesocarpo, o endocarpo e as amêndoas (Figura 3). O epicarpo, camada mais externa e bastante rija, representa de 12 a 18% do fruto, é formado por fibras e apresenta-se como poderoso combustível primário; o mesocarpo representa de 17 a 22% do fruto e é composto principalmente por amido, além de sais minerais, taninos e uma pequena quantidade de proteínas e pode ser empregado na ração de animal; o endocarpo representa quase 60% do fruto e é matéria-prima energética com excelentes propriedades combustíveis devido ao seu alto poder calorífico, tendo cerca de  $\frac{1}{4}$  de carbono fixo na sua composição; as amêndoas, em média 3 por coco, representam de 6 a 8% do fruto inteiro e são compostas por mais de 60% de óleo, que pode ser usado para fins industriais ou comestível (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2007; MARANHÃO, 1981b; TEIXEIRA, 2002).

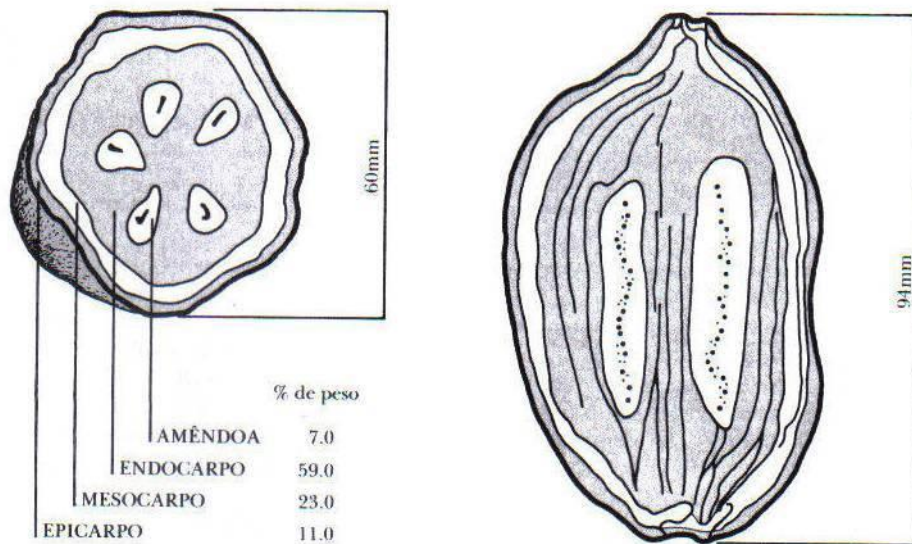


Figura 3 - Fruto de babaçu em cortes transversal e longitudinal.

Obs: as percentagens de peso dos componentes são valores aproximados.

Fonte: Anderson e May, 1985.

### 3.2. Políticas de primeira geração e o início da organização dos trabalhadores extrativistas

#### 3.2.1. Contexto político, institucional e econômico no Brasil na fase das políticas de primeira geração

O primeiro período de estudo se estende desde os anos 1950 até meados dos anos 80. O panorama político teve como marcos o governo Vargas até 1954, o governo Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1960 e a tomada do poder pelos militares em 1964. Embora alternando entre posições mais ou menos autoritárias, todos estes governos mantinham o foco no desenvolvimento do país, por meio principalmente da industrialização.

Nesta fase, como conceituado por Harvey (1996), era missão do Estado garantir a estabilidade do mercado, o que fazia manejando mecanismos econômicos. Em consonância o Estado brasileiro fomenta o desenvolvimento, atuando em três direções, mesclando o que Floriano Oliveira (apud ROCHA, 2008, p.39) conceitua como mecanismos indiretos e diretos de intervenção: de modo indireto como regulador, por meio de políticas setoriais e macroeconômicas; de modo direto como provedor de pesada infra-estrutura necessária para a

reprodução do capital privado e ele próprio como empreendedor desenvolvendo atividades produtivas (BARROS, 1997, p.12). Esta forma de atuação do Estado configura-se no que se conhece como fase desenvolvimentista, projeto econômico e político de modernização, altamente dependente de investimentos estatais em equipamentos e redes de infra-estrutura e que via na industrialização a saída para o “atraso em que se encontrava o Brasil” (CIDADE, 1999, p.14; BRASIL. Ministério da Integração Nacional. PNOT, 2006; ROCHA, 2008).

Tais mecanismos, de abrangência nacional e caráter eminentemente econômico, são compatíveis com a primeira geração de políticas, de acordo com o definido por Helmsing (1999). Ainda, a determinação ideológica de consolidação do território nacional por parte dos governos militares, completa o quadro das políticas de primeira geração, com a implantação de políticas de cima para baixo ou *top-down*, como são também conceituadas.

### 3.2.2. Ações federais relacionadas ao desenvolvimento regional na fase das políticas de primeira geração

Para atuar sobre a região Norte do país, com objetivo de desenvolver atividades econômicas e implantar infra-estrutura, foi criada em 1953 a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cuja maior realização foi a abertura de uma ligação pioneira entre Goiás e Belém, que viria mais tarde a ser a rodovia Belém-Brasília. A ligação teve como efeitos a expansão da fronteira agrícola em direção à Amazônia oriental, atraindo imigrantes e provocando a especulação fundiária (BECKER; EGLER, 2006, p.121).

O marco da gestão estatal do território brasileiro pode ser considerado como sendo a transferência da capital federal para Brasília no início da década de 60, símbolo da construção do “novo Brasil”, lema do governo Juscelino Kubitschek. O poder, geograficamente centralizado, “marcava a emergência de um projeto econômico e político para o Brasil, conhecido como nacional-desenvolvimentismo” (CIDADE, 1999, p.14) e legitimava-se sobre todo o território nacional, fixando-se como ponto de convergência das grandes rodovias de acesso às regiões Sul, Sudeste e Nordeste e como ponto de partida para avanço sobre a região Norte. Segundo Becker e Egler, neste processo, como consequência da política regional estatal, o território brasileiro configura-se numa estrutura de centro-periferia, ocupando a nova capital, posição estratégica entre as áreas “dinâmicas, estagnadas e despovoadas” (2006, p.87).



Do ponto de vista do desenvolvimento regional e visando à redução das desigualdades entre o Sudeste e o Nordeste, foram adotadas políticas como a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>13</sup>, a partir de 1959. Em relação à região Norte, em 1966, já sob o regime político e ideológico dos governos militares é extinta a SPVEA e criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)<sup>14</sup>, mantendo as mesmas concepções para a ocupação e desenvolvimento da região. Na lei de criação da Sudam têm-se como objetivos “a definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, com a fixação de pólos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas” e ainda “a adoção de política imigratória para a Região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos” (RABELLO; FERREIRA, 2005).

No contexto de integração da Amazônia e do Nordeste estabeleceu-se como uma das prioridades a construção da rodovia Transamazônica, com a concepção de remanejar populações, vítimas dos efeitos nocivos das secas, para a região amazônica. Este remanejamento revela a articulação vislumbrada pelo governo militar entre as regiões Norte e Nordeste: uma poderia ser parte da solução dos problemas da outra. O excedente de população do Nordeste - assim compreendido pelo governo - composto por populações do semi-árido e dos centros urbanos, não absorvidas pela economia local, poderia migrar para a Amazônia, integrando-se aos projetos de colonização. É interessante observar a celeridade com que se sucederam as etapas para construção da estrada: entre a decisão de sua construção – tomada pessoalmente pelo presidente em julho de 1970 - e o início das obras, passaram-se apenas quatro meses. Neste curto período, graças à estrutura centralizada do poder e à prontidão da burocracia estatal para executar as ordens, foi promulgado o decreto autorizando a construção, realizado o procedimento licitatório e tomadas as providências para início das obras do primeiro trecho (MENEZES, 2007, p.55-58).

O território brasileiro vai sendo conformado pelas estratégias do desenvolvimentismo, ora sendo instrumento, ora produto de suas necessidades (BECKER; EGLER, 2006, p.86). Com os investimentos estatais acentua-se a concentração de atividades produtivas no Sudeste, com a fixação de capital sobre o território, como infra-estrutura de energia, ao mesmo tempo em que se expande o mercado interno por meio da abertura de conexões com a periferia. A possibilidade de expansão horizontal da fronteira agrícola

---

<sup>13</sup> Sudene: Lei federal 3.692 de 1959.

<sup>14</sup> Sudam: Lei federal 5.173, de 1966.

permite o aumento da produção sem a necessidade de desvio significativo de capital da economia industrial urbana, tendo a pecuária papel fundamental nesta nova organização agrária (BECKER; EGLER, 2006, p.113-114).

O contexto de integração horizontal do território nacional, estímulo à industrialização e à implantação de empreendimentos no Nordeste, incentivo às migrações no sentido Nordeste – Norte e a sinalização da expansão da pecuária em direção ao Norte e Centro-Oeste, constituem o pano de fundo sobre o qual vão se desenrolar os processos relacionados à economia do babaçu, no primeiro período de estudo, detalhados nos itens a seguir. O primeiro item trata de ações do governo federal diretamente relacionadas ao tema e os itens seguintes detalham a questão no contexto regional.

### 3.2.3. Ações federais relacionadas ao extrativismo do babaçu na fase das políticas de primeira geração

No início da década de 50 o governo federal se empenhou em propor soluções para a exploração racional da economia do babaçu. Em 1951, o presidente Getúlio Vargas incumbiu o Conselho Nacional de Economia de elaborar plano para o aproveitamento econômico das reservas de babaçu nos estados do Maranhão e Piauí. A conclusão dos estudos indicou que o maior problema relacionado à economia do babaçu estava no suprimento de matéria-prima e não em deficiências no transporte e na industrialização - especialmente para a quebra do coco - como seria o entendimento corrente. Como solução indicava a colonização, de modo a fixar o homem na terra, como a questão chave para o aproveitamento econômico do babaçu.

Em 1954, o Ministério da Agricultura implantou no Maranhão o Núcleo Colonial do Alto-Mearim, em área de 50 mil hectares de babaçuais nativos doada pelo estado. O objetivo era desenvolver uma experiência racional para o aproveitamento do babaçu e ali foram investidos importantes recursos na construção de armazéns, administração, estação de força, tendo sido, no entanto, paralisado o projeto. O Conselho Nacional de Economia lamentou a paralisação, pois via no projeto um interessante piloto da solução via colonização, conforme preconizara (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.156). Na área do projeto permaneceram estabelecidas cerca de 500 famílias<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> No parecer do CNE não fica claro se as famílias já se encontravam no local ou foram para lá transferidas, porém o geógrafo Orlando Valverde no seu relatório de 1957, em referência ao projeto, registra que o mesmo “acarretou algumas despesas ... mas não introduziu colonos em suas terras ... [e] ... entraves administrativos fizeram a idéia morrer no nascedouro” (BRASIL, 1959, p.75).

Em março de 1957, o presidente Juscelino Kubitschek instituiu o Grupo de Estudos sobre o Babaçu (GEB)<sup>16</sup>, vinculado ao Ministério da Agricultura, com a finalidade de “estudar [...] a produção do Babaçu, os meios de transporte e outras medidas atinentes à industrialização desse produto, em *curto prazo*” (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.146, grifo nosso). O relatório do GEB, concluído em novembro do mesmo ano, apontava a necessidade de medidas nas áreas de melhoria e diversificação da rede de transportes, regularização dos títulos de propriedades para fixação segura dos trabalhadores, estudos sobre a espécie vegetal, crédito agrícola e mecanização da quebra do babaçu. Contrariando porém as conclusões do trabalho do Conselho Nacional de Economia, realizado no início da década de 50, o relatório atual afirmava que as medidas independeriam do regime de colonização (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.110).

Os itens seguintes detalham os resultados destes estudos, que descrevem o contexto no qual se apresenta a economia do babaçu no início desta primeira fase.

### 3.2.4. Contexto regional na fase das políticas de primeira geração

#### 3.2.4.1. Aspectos econômicos

O início desta fase encontra a produção brasileira de óleo de babaçu em expansão, em continuidade à intensificação registrada durante a Segunda Guerra Mundial. A maior parte da produção de óleo era feita no Distrito Federal (Rio de Janeiro), seguido por São Paulo, ficando o estado do Maranhão com menos de 9% da produção nacional de óleo

Tabela 1), apesar de ser o estado responsável por 85% da produção de amêndoas de babaçu. A matéria-prima seguia para o Sudeste por navegação costeira, porém logo em seguida registra-se a tendência de transferência das indústrias para o Nordeste, por ser mais razoável o transporte do óleo por navios-tanque do que o da matéria-prima bruta até o Sudeste (WILHELMS, [1964?], p.28).

---

<sup>16</sup> Decreto nº 41.150 de 14 de março de 1957.

Tabela 1 - Produção de óleo de babaçu, Brasil e estados produtores; 1955; em toneladas.

<b>BRASIL</b>	<b>DF (*1)</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Piauí</b>	<b>Maranhão</b>	<b>outros</b>
<b>41.229</b>	20.222	6.899	4.410	3.597	6.101
<b>100%</b>	49,05%	16,73%	10,70%	8,72%	14,80%

Fonte: BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959.

(\*1) na época correspondia ao estado do Rio de Janeiro

O maior problema da economia do babaçu, de acordo com os vários estudos anteriormente citados estaria na instabilidade da oferta de matéria-prima, decorrente principalmente das incertezas do trabalhador em relação à atividade. Outro problema seria decorrente do desconhecimento sobre a espécie vegetal, apresentando-se com grande dispersão e baixa produtividade (WILHELMS, [1964?], p.42) e sobre a qual, segundo o geógrafo Orlando Valverde não existiam à época dados fidedignos básicos como áreas de ocorrência, densidade das palmeiras, quantidade de cachos e frutos por planta, solos e clima mais apropriados, ciclos da planta, dentre outras (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.50).

O fluxo de fornecimento da matéria-prima, em grandes linhas, iniciava-se na produção extrativista com a coleta do coco e a quebra manual para extração da amêndoa, vendidas para o dono da terra ou para comerciantes de fora, caso o extrativista trabalhasse por conta própria. O comerciante repassava as amêndoas para firmas maiores, algumas com capacidade para industrializar o produto e outras apenas intermediárias, fornecedoras de matéria-prima para indústrias do Sudeste. O transporte das amêndoas a partir das regiões produtoras era fortemente prejudicado pelas condições das estradas, interrompidas na estação chuvosa deixando sem conexão as regiões produtoras mais afastadas, às quais só se tinha acesso cerca de três meses por ano em média (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.53).

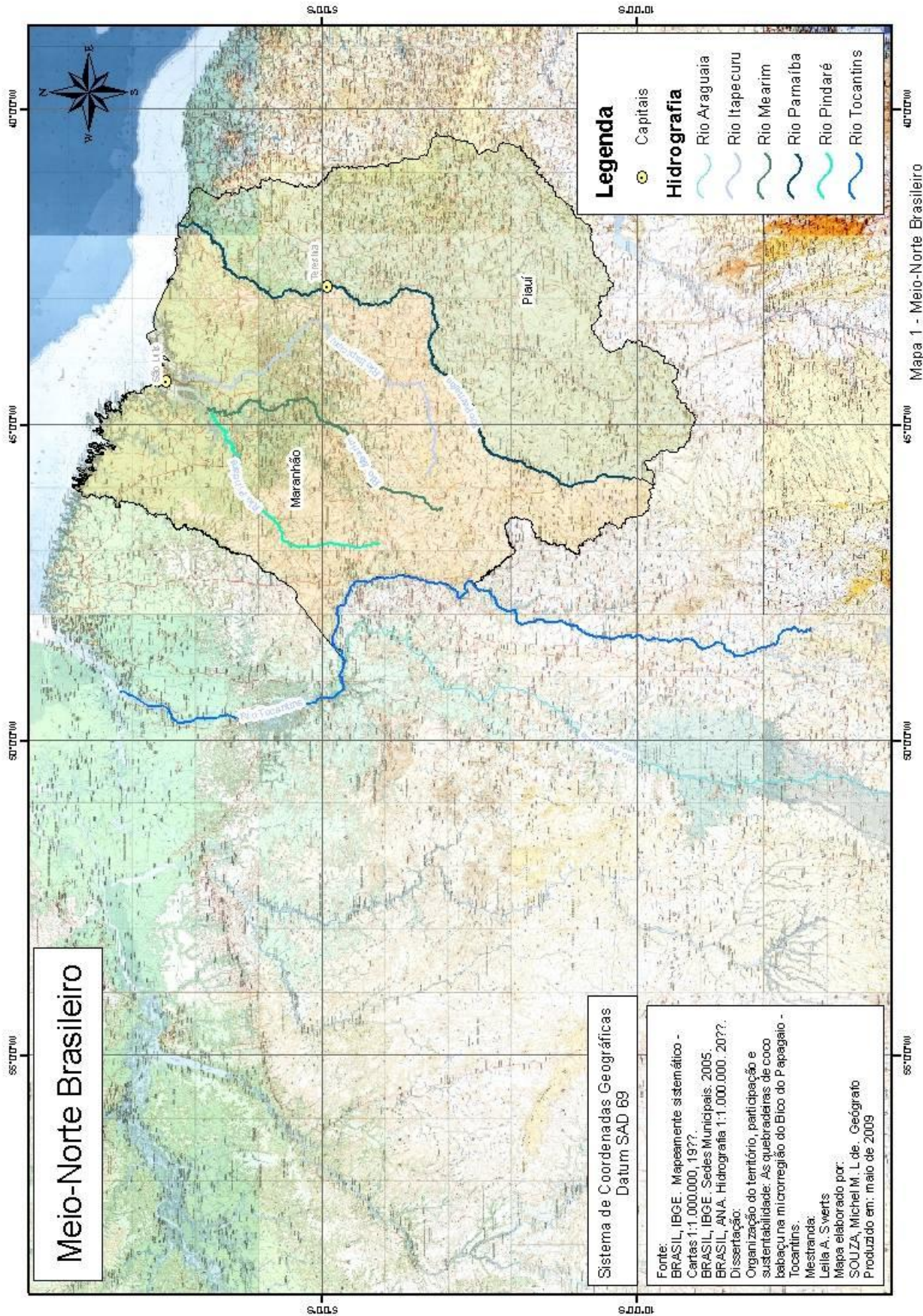
Igualmente importante em relação à oferta de matéria-prima seriam as limitações decorrentes do processo de extração manual das amêndoas, com produção média diária estimada em 5 kg por trabalhador, segundo Vivacqua Filho ([196-], p.49). A mecanização da quebra era um objetivo sempre perseguido, assim como o melhor aproveitamento do coco, com a produção de carvão e palmito, dentre outros.

### 3.2.4.2. Organização espacial

No seu relatório para o Grupo de Estudos sobre o Babaçu o geógrafo Orlando Valverde, caracterizou três regiões produtoras principais de babaçu no Meio-Norte brasileiro (estados do Maranhão e Piauí): o vale do Itapecuru, o vale do Parnaíba e os vales do Mearim e Pindaré (Mapa 1). No vale do Itapecuru, a cultura do algodão entrou em decadência mas deixou as grandes propriedades e a figura do dono da terra ou patrão. No vale do Parnaíba também predominava o latifúndio, herança das grandes fazendas, modelo original do povoamento na região, onde se praticava o sistema de parceria no qual os proprietários recebiam pagamento do foro em produtos ou em dinheiro. Produzia-se algodão, milho e mandioca, além da atividade extrativista do babaçu, sendo as amêndoas obrigatoriamente vendidas para o dono da terra a um valor 10 a 20% abaixo do mercado.

Outro tipo de ocupação se deu na região dos vales do Mearim e Pindaré, região pioneira moderna, povoada por trabalhadores oriundos principalmente do Ceará e do Piauí. Estes, meeiros nas suas regiões de origem, encontraram ali condições de estabelecer uma produção independente, baseada em pequenas propriedades e voltada para o mercado interno, demandando menor quantidade de capital. Cultivavam arroz, algodão, milho e feijão, também obedecendo ao sistema de roças. Constituindo territórios, num processo clássico de apropriação, ocupavam terras livres, chamadas por eles de *avolutas* e não estavam sujeitos a relação de parceria com o dono da terra (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.60; MARTINS, 2000, p.117). No entanto, confirmando as predições de Lefebvre (apud HAESBAERT, 2005), a dinâmica de acumulação capitalista veio por transformar tais espaços em mercadoria, subtraindo-os do processo de apropriação e desencadeando ações de grilagem, que influenciaram a conformação das regiões produtivas do Maranhão, forçando deslocamentos das frentes pioneiras de imigração. Os pioneiros ocuparam terras devolutas, valorizando-as com seu trabalho, porém sem realizar as necessárias regularizações. Valorizadas, as terras passavam a ser alvo de cobiça e ação dos grileiros, normalmente pessoas de boas relações políticas no estado, que assim obtinham os documentos de posse. Os novos “donos” chegavam informando aos ocupantes que deveriam se retirar ou passar a pagar pelo uso da terra. Muitos colonos, que haviam abandonado sua terra de origem para escapar da submissão aos proprietários, não aceitavam as condições impostas e também não encontrando amparo no Estado para fazer valer seus direitos, avançavam com suas famílias em busca de novas terras a serem ocupadas e trabalhadas, expandindo assim as fronteiras de ocupação (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.59-66).

Mapa 1 – Meio-Norte Brasileiro.



O norte do estado do Tocantins, entre os rios Araguaia e Tocantins, na época estado de Goiás, representou uma destas áreas de expansão de fronteira, onde se instalaram migrantes vindo do Maranhão e também do Piauí, fugindo do latifúndio e de ondas de grilagem (GAMA et al, 2008). Na região, onde o babaçu também era abundante, o extrativismo era praticado tanto por posseiros quanto por indígenas Apinajés que historicamente habitavam a região da confluência dos dois rios (LADEIRA; AZANHA, 2003).

Em resumo, nas regiões produtoras onde os babaçuais eram de livre acesso, as ações de grilagem provocavam a expulsão dos ocupantes, que, por não terem garantias sobre a terra que ocupavam adquiriam comportamento nômade na busca constante por melhores condições de subsistência, com reflexo negativo sobre a produção do babaçu.

#### *3.2.4.3. Contexto social*

Do ponto de vista social a atividade do babaçu é complementar às atividades agrícolas desenvolvidas pelas famílias, que tratam da roça e recorrem ao babaçual para obter o necessário para se manter.

O geógrafo Orlando Valverde em seu relatório para o GEB relata que entre os grupos sociais encontrados nas regiões de produção de babaçu observam-se profundas diferenciações. A população do vale do Mearim, formada principalmente por imigrantes cearenses e piauienses, apresenta muito maior iniciativa e disposição para lutar por melhores condições de vida do que os caboclos maranhenses do vale do Itapecuru, subjugados por uma história de dependência econômica e social, agravada pelo flagelo da escravidão. Na cultura patriarcal da população imigrante, toda a família trabalha, as tradições familiares são intensas e as afrontas à honra feminina são “lavadas com sangue”. Já no vale do Itapecuru, os laços familiares são mais frouxos e os homens não apresentam a mesma disposição para o trabalho do que as mulheres, que começam a quebrar cocos em torno dos 7 anos de idade (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.73-74).

Em resumo, neste momento a economia do babaçu se apresentava como relevante e promissora para a economia nacional, desde que fossem investidos recursos na sua estruturação. As condições sociais e de organização do território relatadas justificam as dificuldades para obtenção da matéria prima, como identificado nos estudos federais.

Das conclusões destes estudos, Wilhelms relaciona três recomendações específicas: (1) melhoria em transportes; (2) promoção de condições atrativas para a mão-de-obra extrativista; e (3) construção de indústrias para processamento do fruto. Sobre

responsabilidades, indica que o governo se encarregaria das duas primeiras, ficando a terceira a cargo da iniciativa privada ([1964?], p.42). É interessante perceber que aqui parece se reproduzir no nível local o acordo de papéis desenhado no nível macro nesta fase desenvolvimentista: o Estado brasileiro trazia para si a responsabilidade pela infraestrutura e pelas regulamentações, necessárias à reprodução do capital privado, e este, assim incentivado, estaria livre para investir nas atividades produtivas.

Nos itens seguintes veremos quais foram de fato as ações governamentais realizadas e sua influência na emergente economia do babaçu naquele momento.

### 3.2.5. Ações na escala regional na fase das políticas de primeira geração

Apesar das recomendações dos estudos, não se observam ações voltadas para estruturar a economia em nenhuma das direções indicadas. Ao contrário, as principais ações de governo com impacto sobre a economia do babaçu neste período estão relacionadas com políticas territoriais, que provocaram em última análise a escassez do recurso, por facilitarem a conversão de áreas de babaçuais em pastagens ou outras destinações.

Favorecendo pastagens cita-se no Maranhão, a Lei Estadual de Terras nº 2.979 de 1969, conhecida como Lei Sarney, que legitimou a distribuição de milhares de hectares de terras públicas a particulares, sob a alegação de que seriam terras devolutas, constituindo-se em importante incentivo fiscal para expansão de projetos agropecuários. Outros exemplos foram os decretos 5.549 e 5.550 de março de 1975, que permitiam a conversão de áreas de babaçuais em silvicultura e cana-de-açúcar no Maranhão (REGO; PAULA ANDRADE, 2006).

### 3.2.6. Resultados na escala regional na fase das políticas de primeira geração

#### 3.2.6.1. *Efeitos econômicos na escala regional na fase das políticas de primeira geração*

Neste período a produção de amêndoas de babaçu no Brasil passou de 73 mil toneladas em 1950 para 250 mil toneladas em 1979, registrando crescimento de 342%, segundo dados de Amaral Filho (1990). O Maranhão, maior estado produtor era responsável por 74,2% da produção, seguido por Goiás com 16,5% e o Piauí com 7,8%. (Figura 4).



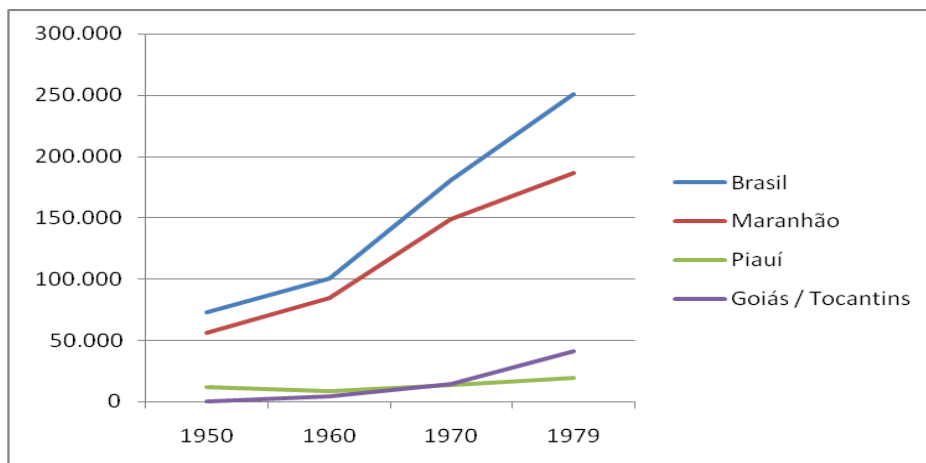


Figura 4 - Produção de amêndoas de babaçu de 1950 a 1980 (em toneladas).  
Fonte: Elaboração própria a partir de Amaral Filho (1990).

Em relação ao óleo de babaçu, em 1960 a produção brasileira era de 58 mil toneladas (WILHELMS, 1964?, p.82) e a tendência era a de forte concentração da indústria de extração de óleo no Maranhão, tanto pela facilidade de logística quanto pela oferta de incentivos fiscais por parte da Sudene e da Sudam<sup>17</sup>. Programas destas fontes, destinados a investimentos agro-industriais que se utilizassem de matéria-prima local, permitiam tanto a isenção de impostos por até 20 anos, quanto a obtenção de capital para investimentos ou para custeio, a juros subsidiados (MAY, 1990, p.200)<sup>18</sup>. Em decorrência, até 1977 vinha da agroindústria do babaçu a maior fatia do ICMS do estado do Maranhão, onde entre 1960 e 1980 instalaram-se 52 indústrias, de médio e grande porte, principalmente em São Luiz. No entanto, apesar da oferta de capital industrial a baixo custo favorecer mudanças tecnológicas com pouco impacto financeiro para as empresas, algumas poucas firmas investiram em tecnologias mais modernas para extração do óleo. A maioria optava por expandir a capacidade de produção simplesmente aumentando a quantidade de prensas, que poderiam ser desativadas com a retração da demanda ou da oferta de matéria-prima (MAY, 1990, p.189, 195). Em 1981 mais da metade da produção de óleo no Maranhão vinha das firmas que haviam adotado as inovações tecnológicas e que representavam menos de 1/3 do total (MAY, 1990, p.198). Ainda, a expansão das firmas não significava que a operação acompanhasse a capacidade produtiva instalada; dados de Amaral informam que entre 1980 e 1981 as indústrias do Maranhão ocuparam apenas 21% da capacidade instalada (apud MAY 1990, p.201).

<sup>17</sup> O Maranhão por pertencer à região Nordeste e também fazer parte da Amazônia Legal (Lei 1.806, de 6 de janeiro de 1953), tinha a possibilidade de acessar recursos das duas fontes (MAY, 1990, p.200).

<sup>18</sup> Em 1983, nas indústrias processadoras de óleo no Maranhão, May verifica que quase 2/3 dos equipamentos instalados haviam sido adquiridos entre 1960 e 1972 (MAY, 1990, p.204).

A oferta da matéria-prima vinha sendo percebida pela indústria como mais difícil, sendo os desmatamentos apontados como a maior causa, pois com a supressão de babaçuais em áreas de mais fácil acesso o transporte da matéria-prima tornava-se mais oneroso. Os industriais apontavam também como causa a ocupação da mão-de-obra rural em outras atividades. May, no entanto, analisando os dados de produção de amêndoas do IBGE, pondera que não se confirma a queda na produção, que apresentou tendência crescente até 1978 e uma certa estabilização a partir daí. Analisa que a preocupação da indústria decorre da excessiva expansão no parque instalado e que o produtor extrativista, no início da expansão da indústria de óleos, foi capaz de acompanhar a demanda de matéria-prima pela indústria. Argumenta que outros fatores, como as decisões dos proprietários sobre o acesso aos babaçuais e a forma de venda dos produtos, influenciam o comportamento dos extrativistas, que realocam o trabalho entre o extrativismo e outras atividades, em função destas decisões (MAY, 1990, p.211-213). Tal argumentação pode ser ilustrada pelo depoimento de trabalhadoras extrativistas que, em referência à este período de incentivos à pecuarização, relatam que passaram a ser submetidos ao sistema de meia, no qual eram obrigados a entregar ao patrão metade das amêndoas coletadas, como taxa pela utilização da terra. Eram ainda submetidos ao sistema de vale, pelo qual além de serem obrigados a vender a produção na quitanda do patrão, não recebiam dinheiro pela venda e sim vales, que só podiam ser trocados por mercadorias no próprio estabelecimento (MARTINS, 2000, p.118-120).

O fluxo de fornecimento da matéria-prima, não sofreu grandes alterações, neste período, permanecendo a comercialização a cargo de uma rede de intermediários entre o produtor e a indústria. As modificações se dão na complexidade da intermediação e na fonte do capital que financia o processo. O dono da quitanda, que adquire a produção dos extrativistas, repassa o produto para o comerciante regional, agora representado por uma rede de compradores descentralizados que percorrem as localidades recolhendo a produção. A atuação dos comerciantes regionais é incentivada pelas indústrias, para quem repassam a produção, pois assim estas realizam menos e maiores transações para suprimento da matéria-prima. O pagamento do produtor extrativista continua sendo feito em gêneros, abastecidos nas quitandas pelos compradores descentralizados e financiados pelo comerciante regional. May informa que antes do fortalecimento da indústria de óleos no Maranhão, este financiamento era feito com o capital comercial gerado pela produção de arroz mas que com a industrialização, é este setor que passa a fornecer o capital de giro para obtenção da matéria-prima (1990, p.209-210).

Do ponto de vista das relações de produção, o extrativista permanece como uma unidade familiar autônoma, repassando a intermediários sua produção, em troca de gêneros. Mesquita analisa que o fato de o capital financiador da rede de matéria-prima ter se deslocado do comércio para a indústria, não representou nenhuma mudança na estrutura produtiva e nem na fatia de valor retida pela população extrativista como fruto do seu trabalho. Esta se mantém inalterada, sem possibilidades de melhora ou modernização, permanecendo o extrativismo na faixa da subsistência (MESQUITA, 2000, p.99).

O início da década de 80 encontra as indústrias de processamento de óleo de babaçu ainda com tendência à expansão, apesar de alguns ajustes necessários em função da crise econômica. As indústrias maiores e mais bem estruturadas eram mais sensíveis à sazonalidade da oferta do babaçu, necessitando uma operação constante para fazerem frente aos custos fixos. Neste contexto buscam tecnologias para diversificação das oleaginosas utilizadas como matéria-prima, permitindo o uso de dendê, tucum, algodão e a soja, que desde os anos 70 apresentou crescimento vertiginoso na produção, dominando o mercado de óleos comestíveis. Já as firmas menores, que se utilizavam de equipamentos obsoletos e trabalhavam exclusivamente com babaçu, possuíam menores custos fixos e podiam simplesmente desativar parte ou até mesmo toda a produção, quando da menor oferta de matéria-prima (MAY, 1990, p.205).

Sobre a mecanização da quebra do babaçu, no período se verificaram algumas experiências, com o registro de várias patentes, encontrando-se no Anexo 3 uma breve descrição de algumas das técnicas experimentadas. Em 1981 o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais do Maranhão promoveu uma mesa de debates reunindo vários setores envolvidos com a produção de babaçu. Na ocasião o representante da Companhia Industrial Técnica<sup>19</sup> considera resolvido o problema e afirma que sua indústria já teria a tecnologia de quebra ou descasca mecânica do babaçu instalada em três fábricas no Maranhão, com capacidade para 100 mil toneladas por ano (MARANHÃO, 1981a, p.16). No entanto, apesar de sucessos pontuais, o problema ao final do período permanecia sem uma solução que pudesse ser generalizada.

---

<sup>19</sup> Companhia Industrial Técnica – CIT – empresa pioneira no aproveitamento integral do babaçu (AGRIPINO, s.d.).

### *3.2.6.2. Efeitos sobre a organização do território na escala regional na fase das políticas de primeira geração*

No início da década de 70, em algumas regiões produtoras, a presença de babaçuais era um fator de valorização da terra, devido à procura da amêndoa pela indústria de óleos. Uma década depois já se observava outra posição, quando era mais valorizada a presença de pastagens melhoradas. May informa que apesar da manutenção do pasto consorciado com as palmeiras apresentar benefícios tangíveis para o produtor, os incentivos governamentais para a pecuária em larga escala e para a agricultura mecanizada acabaram levando à erradicação de extensas áreas de babaçuais (MAY, 1990, p.155, 183-184).

Ao longo da década de 70 os incentivos oferecidos pelo governo para a atividade pecuária também favoreceram a concentração de terras, tanto por ações de grilagem quanto com o repasse pelos posseiros de seus direitos sobre as terras. No período de 1970 a 1985, dados do Censo Agropecuário do IBGE para o estado do Maranhão, mostram as variações registradas na quantidade de estabelecimentos e a área por eles ocupada, por condição dos produtores, conforme pode ser visto na Figura 5. Os proprietários e administradores em conjunto tiveram tanto aumento na quantidade de estabelecimentos (45%), quanto na área por eles ocupada (8%). Já os ocupantes, categoria na qual se encontram os posseiros que tradicionalmente realizam o extrativismo do babaçu tiveram uma redução significativa na quantidade de estabelecimentos (19%) e principalmente na área ocupada: no período os posseiros perderam 61% das áreas que ocupavam. A mesma pesquisa indica que em relação ao uso da terra a maior variação se deu em relação às pastagens plantadas, que aumentaram 205%, passando de menos de 6% para quase 18% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no estado do Maranhão.

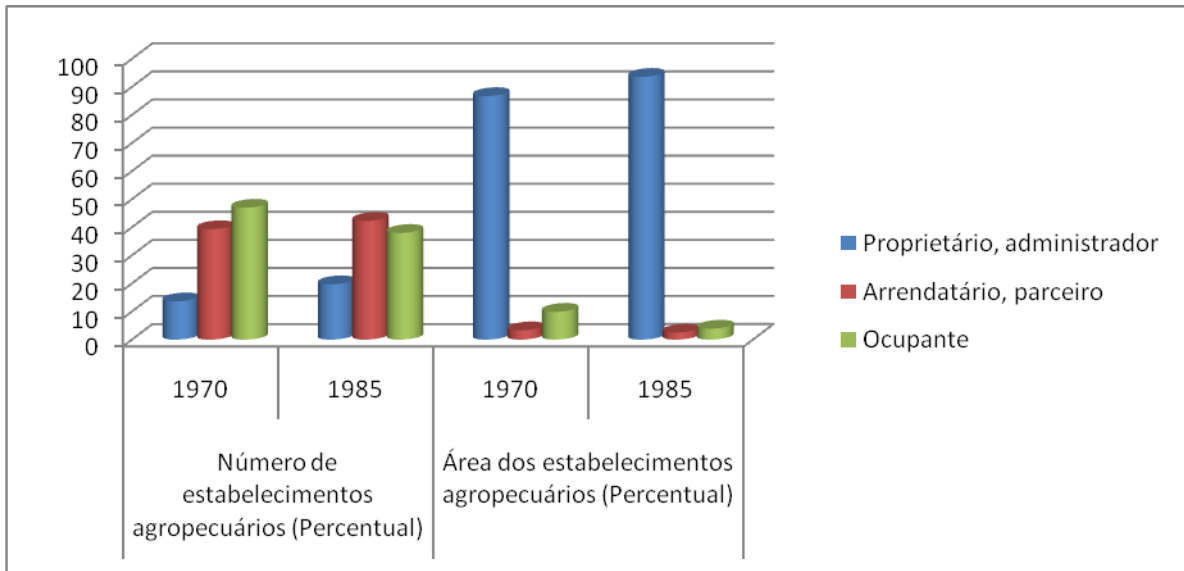


Figura 5 - Número e área dos estabelecimentos agropecuários, por condição do produtor, no Maranhão.  
 Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Censo Agropecuário.

Em consequência o acesso ao babaçu vai ficando mais restrito, observando-se o cercamento de propriedades, o pagamento de foro, ou ainda o arrendamento para um preposto, que contratava trabalhadores para a coleta do coco, com a condição de não causar danos ao pasto. As extrativistas do Médio Mearim, em depoimento à pesquisadora Cynthia Martins, caracterizam este período como o do “coco preso”, em oposição à época da chegada dos seus pais ao Maranhão, vindos do Ceará e do Piauí, quando o coco era livre (MARTINS, 2000, p.115-117; MAY, 1990, p.182-184).

### 3.2.6.3. Efeitos sobre a organização social na escala regional na fase das políticas de primeira geração

Segundo Almeida, desde muito cedo os conflitos no uso da terra estimularam a formação de associações de trabalhadores levando à criação já em 1956 de uma entidade de representação estadual, a Associação dos Trabalhadores Agrícolas do Maranhão - Atam (apud REGO; ANDRADE, 2006). Os movimentos se intensificam com a estruturação de sindicatos de trabalhadores rurais, onde a representação era majoritariamente masculina, além de outras organizações com maior participação feminina como clubes de mães e clubes de jovens, alguns apoiados pela Igreja Católica, antes dos anos 80.

Sobre o apoio de agentes externos, May esclarece que o enfrentamento dos conflitos em torno do extrativismo do babaçu passa por soluções políticas e econômicas, além das considerações técnicas. Na vertente política pode-se agrupar a intervenção segundo seus

protagonistas, como sendo controles e regulação por parte do Estado; intermediação de agentes externos ao processo; e organização dos extrativistas em movimentos sociais. No contexto em estudo a intervenção de agentes externos, especialmente a Igreja Católica com as Comunidades Eclesiais de Base e a pastoral da Terra, teve um papel importante na vigilância contra as ações de violência. Observava-se ainda o apoio de movimentos em defesa dos direitos humanos para a organização e difusão dos sindicatos de trabalhadores rurais, que passam a ver no babaçu um tema de aglutinação da população camponesa (MAY, 1990, p.299).

O resultado se observa numa crescente organização de trabalhadores rurais, na emergência do babaçu como tema central de mobilização e no início da inserção das mulheres como agentes importantes, uma vez que cabe a elas as maiores privações decorrentes dos conflitos em torno do babaçu. Segundo documentos da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), no início da década de 80 foram realizados dois importantes encontros regionais de trabalhadores rurais, nos quais o babaçu aparece como questão central, pelas disputas em torno do uso da terra (MAY, 1990, p.299).

Ao final do período desenvolvimentista, apesar de a indústria de óleo de babaçu ainda apresentar algum vigor, as pressões sobre a terra e as decisões dos proprietários em relação às palmeiras, vinham trazendo dificuldades para obtenção da matéria-prima. Do ponto de vista ambiental a maior ameaça era decorrente dos outros usos previstos para as terras, que não valorizavam o recurso natural, provocando desmatamentos nos babaçuais. Para Jatobá, Cidade e Vargas, o fenômeno da dominação dos recursos naturais por grupos com maior poder econômico, e sua degradação, em detrimento de grupos menos favorecidos, que sofrem as consequências da expropriação do recurso, é explicado pela teoria sobre ecologia política. A teoria diz ainda, que um mesmo problema ambiental pode provocar diferentes reações por parte de atores sociais distintos, a depender da escala de aproximação entre o problema e o grupo social (2009, p.75). No nosso caso, para os extrativistas do babaçu, cujos territórios estão vinculados à própria dimensão do “ser”, as restrições ao acesso incentivaram os movimentos de resistência e fomentaram a organização social, especialmente das mulheres, o que aos poucos foi congregando a população extrativista em torno de uma causa comum. No capítulo seguinte será descrita a dinâmica da economia do babaçu nas fases de políticas de segunda e terceira geração, no contexto do Estado neoliberal.

## **4. POLÍTICAS DE SEGUNDA E TERCEIRA GERAÇÃO E O EXTRATIVISMO DO BABAÇU NAS PRINCIPAIS REGIÕES PRODUTORAS NO BRASIL**

Este capítulo complementa a análise da primeira questão de pesquisa, abordando-se aqui a segunda e a terceira geração de políticas de desenvolvimento, conforme o paradigma proposto por Helmsing (1999). Para tanto é apresentado o contexto político e econômico no Brasil, com as ações federais de desenvolvimento e as ações federais com influência sobre o extrativismo do babaçu. Em seguida é apresentado o contexto regional da atividade, as ações na escala regional e por fim os resultados provocados pelas ações tanto regionais, quanto federais.

### **4.1. Políticas de segunda geração e o fortalecimento da organização dos trabalhadores extrativistas**

#### **4.1.1. Contexto político, institucional e econômico no Brasil na fase das políticas de segunda geração**

Os movimentos que deram origem ao segundo período de estudo iniciaram-se no mundo desenvolvido a partir da inflexão da curva de crescimento do capitalismo no início dos anos 70, agravada pela crise do petróleo em 1973, culminando numa crise financeira mundial nos anos 80. No Brasil, essa fase se inicia na segunda metade da década de 80, a partir do retorno dos civis ao poder por meio de eleições ainda indiretas em 1984 e do início do Governo Sarney (1985-1990) no ano seguinte e se estende até 2002, com o final do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

No início do período o ambiente no Brasil era de convergência entre a demanda por parte da sociedade civil por mais liberdade e autonomia e o questionamento na cena mundial do papel do Estado como agente principal da economia. Como afirma Amélia Cohn, “ao questionamento do Estado desenvolvimentista associa-se a resistência a um Estado que ameaça os cidadãos” (COHN, 1997, p.238). Ressurgem bases teóricas de cunho liberal, que sustentam não ser papel do Estado atuar na economia, devendo este se limitar às suas funções

básicas, de regulação e administração, como indicado na concepção do Estado mínimo<sup>20</sup>. É a época do chamado Estado neoliberal.

Uma das estratégias de implantação da proposta neoliberal é a descentralização, tema que tende a aflorar em momentos de transição democrática (LAURELL, 1997, p.167; COHN, 1997, p.233). Neste sentido os governos civis que se instalaram, compartilhando o poder com novos agentes, iniciaram uma reformulação administrativa do Estado, refletida na redistribuição de competências entre as três esferas de governo, consagrada na Constituição Federal de 1988 (POLENZ, 2001).

Em busca da inserção produtiva e da atração de capitais, as regiões, estados e municípios brasileiros competiam entre si, por meio de mecanismos fiscais e oferta de infraestrutura. Tais mecanismos nada mais eram do que aporte de recursos públicos, relevantes na composição do lucro das empresas (OLIVEIRA, 2006, p.48; BOTELHO, 2005, p.56), utilizados de forma indireta pelo governo federal, uma vez que a decisão final sobre a localização cabia às empresas.

Para promover o compartilhamento do poder entre esferas de governo e para dotar as regiões de capacidades para competir na cena regional, nacional e mundial o Estado desenvolve políticas que se enquadram no modelo que Helmsing denomina de segunda geração de políticas regionais. Estas consideram que aspectos institucionais, formais e informais, são relevantes para o entendimento das dinâmicas regionais e locais e que a valorização da capacidade local é o caminho para diminuição das desigualdades. As políticas de segunda geração têm assim o sentido da ação de baixo para cima, ou *bottom-up*, pois partem da valorização das instituições locais para que estas promovam o desenvolvimento (DINIZ; CROCCO, 2006, p.14).

O governo do presidente Collor (1990 a 1992) apesar de ter adotado de início uma medida típica de Estado intervencionista, que foi o confisco dos ativos financeiros particulares depositados nos bancos, agiu predominantemente de acordo com a política neoliberal que se afirmava no Estado brasileiro. Exemplos foram: como política de competitividade foi anunciada a abertura comercial à produtos estrangeiros, que resultaria na modernização da produção industrial; para contenção de gastos públicos foi adotada a redução no quadro de funcionários e as privatizações de empresas estatais; e adoção da desindexação da economia fazendo com que as negociações salariais ficassem “livres” das barreiras impostas pelo Estado

---

<sup>20</sup> Francisco Oliveira chama a atenção para o fato de que “não se trata (...) de reduzir o Estado *em todas as arenas*, mas *apenas naquelas* onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo ‘mal infinito’ do capital” (OLIVEIRA, 1998, p.44, grifo do autor original).



(MARTUSCELLI, 2005). Na linha da flexibilização da legislação trabalhista foi adotado mais tarde, em 1998, o contrato temporário e a jornada de trabalho flexível.

#### 4.1.2. Ações federais relacionadas ao desenvolvimento regional na fase das políticas de segunda geração

Nesta fase o Estado, embora com atuação bem mais modesta, não deixou de compartilhar a responsabilidade pelo desenvolvimento. Passou-se, no entanto, a realçar o papel da cooperação horizontal entre os atores de um território, como empresas, sindicatos, instituições de pesquisa, sociedade civil, dentre outros, além do próprio Estado. Tal mudança requeria a preparação dos atores, principalmente a sociedade civil, que em geral não se encontrava apta para atuar em igualdade de condições. Foram postos em prática programas voltados ao desenvolvimento local, que passava a ser considerado por muitos como a solução para a diminuição das desigualdades regionais. As políticas de segunda geração, também conhecidas como políticas de desenvolvimento endógeno, partiam do aproveitamento e aprimoramento das capacidades locais.

Um exemplo de programa voltado ao desenvolvimento local foi o Programa Comunidade Ativa, instituído em 1999 e que buscava a promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável, conhecido como Dlis. A concepção do programa partia da identificação de potencialidades econômicas presentes nos municípios, para, a partir destas, fomentar a instalação de processos sustentáveis de desenvolvimento, capazes de transformar a realidade local e superar a pobreza. A metodologia do programa incentivava a participação dos cidadãos, que seriam responsáveis desde o diagnóstico da realidade local, até a definição e a fiscalização das ações a serem executadas, em busca do desenvolvimento local integrado e sustentável. Para tanto a metodologia Dlis era fortemente baseada em capacitação, entendida como processos sistemáticos de aprendizado para a gestão local, que superassem as relações tradicionais de repasse de conhecimentos (PINTO, 2005). A aderência ao modelo de políticas de segunda geração pode ser constatada por exemplo, nas palavras de Franco quando afirma que a estratégia Dlis visa criar as condições para que

*“mais capital humano (conhecimento) gere mais capital social (empoderamento), que gere mais capital empresarial (riqueza), que gere mais renda, [...] desencadeando círculos virtuosos e ‘rodando’ nestes círculos, por assim dizer, por conta própria”* (apud MENDONÇA; ORTEGA, s/d, p.12, grifo do autor original).

Outro exemplo, mais voltado ao meio rural, foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996. Formulado como uma proposta de desenvolvimento do meio rural brasileiro, o programa destinava financiamentos, especialmente em infraestrutura, para municípios que construíssem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), que fosse aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS). De acordo com Abramovay e Veiga o programa visa “o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário” no sentido da geração de um processo de desenvolvimento “autônomo” destes territórios (apud MENDONÇA; ORTEGA, s/d, p.13). A busca desta autonomia pode ser identificada como característica do modelo de políticas de segunda geração, que fortalece os atores locais para serem agentes do seu próprio desenvolvimento.

Já confirmando as limitações inerentes às políticas de segunda geração, que em geral superestimavam a capacidade dos agentes locais para promoção do seu desenvolvimento, em 2002 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável indicou no Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a necessidade de reorientação das ações para uma atuação territorial, englobando um conjunto de municípios com características afins. Diz o plano: “... para que esse verdadeiro oceano de municípios rurais venha a exercer influência positiva é essencial a formação de consórcios locais com os demais municípios da microrregião” (CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2002). Esta orientação foi incorporada pelo governo seguinte, que orientou estrategicamente as políticas de desenvolvimento rural para a abordagem territorial, como será explorado no estudo das políticas recentes, na última parte deste capítulo.

#### 4.1.3. Ações federais com influência sobre o extrativismo do babaçu na fase das políticas de segunda geração

Os Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAEx), criados em 1987 no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) sob responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), constituíram-se nos primeiros instrumentos legais à disposição do Estado brasileiro para destinação de áreas “... [para] atividades sustentáveis ... executadas pelas populações que ocupam ou venham a ocupar...[as] ... áreas” (SHIRAISHI, 2000, p.51). Em decorrência dos conflitos pela resistência das populações tradicionais às

formas de exploração e ao limite de acesso aos babaçuais, o Incra promoveu uma série de desapropriações na região do Médio Mearim, no Maranhão, declarando as áreas como destinadas aos assentamentos e realizando o cadastramento dos moradores.

Em 1988 a Constituição Federal conferiu ao poder público a possibilidade de criar Reservas Extrativistas (Resex), dispositivo que passou a vigorar como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentado por decreto federal em 1990 e atribuído à responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama). Em 1992, pouco antes Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92)<sup>21</sup>, o Presidente Collor assinou quatro decretos de criação de Resex na região dos babaçuais: Ciriaco, Mata Grande e Quilombo do Frechal no Maranhão e Extremo Norte do Tocantins, com uma população estimada de 5.500 pessoas. A criação das reservas parece ter sido mais fruto da urgência do governo em tomar medidas ambientalmente corretas, em virtude da proximidade da Conferência, do que propriamente em atendimento à demandas das populações locais: à exceção da Resex Quilombo do Frechal, as demais não se constituíam em regiões de conflito e nem eram regiões prioritárias para desapropriação. Suas áreas foram definidas literalmente de “cima para baixo”, a partir de sobrevôos para identificar as regiões com maior ocorrência de babaçu e sem um levantamento mais detalhado da relevância da economia do babaçu para as populações locais<sup>22</sup> (RUEDA, 2009; SHIRAIISHI, 2000, p.54). Em decorrência da intempestividade do processo<sup>23</sup> e da falta de legitimidade junto aos extrativistas, os processos de regularização das reservas sofreram muitos atropelos, tendo sido inclusive cogitada, mas não concretizada, a extinção de Ciriaco, Mata Grande e Extremo Norte do Tocantins (RUEDA, 2009).

No ritmo também das questões ambientais globais, na década de 90 foram construídos projetos em cooperação com organismos internacionais, visando o uso sustentável dos recursos naturais de biomas específicos no Brasil. Um deles foi o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, conhecido como PPG-7, proposto em 1990 pelo Grupo dos Sete países industrializados (G-7) e lançado oficialmente no Brasil em 1992, durante a Rio-92. Tinha como finalidade o “desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a

---

<sup>21</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ficou conhecida como Rio-92 e foi realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992.

<sup>22</sup> Neste momento o óleo de babaçu no Brasil perdia mercado para o óleo de palmiste importado da Malásia, que chegava aqui com menor preço (SHIRAIISHI, 2000, p.56).

<sup>23</sup> O decreto de criação da Resex Mata Grande, por exemplo, continha erros na delimitação da área (SHIRAIISHI, 2000, p.53).

melhorias na qualidade de vida das populações” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [s/d d]).

O Programa Piloto foi desenhado para operar na forma de uma carteira, composta por quatorze subprogramas ou projetos, tratando de temáticas específicas. Um deles foi o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo como uma de suas diretrizes o “apoio à implementação de instrumentos de ordenamento territorial” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [s/d c]), em especial o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e atuando em apoio aos estados da Amazônia Legal. O ZEE tem como característica ser um instrumento de planejamento, tanto técnico quanto político, e deve subsidiar a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento. Tecnicamente, o ZEE provê um conjunto de informações sobre o território, que privilegiando o uso sustentável dos recursos naturais, direciona a implantação de empreendimentos públicos e privados. No aspecto político o ZEE permite o estabelecimento de canais de negociação entre as esferas de governo e a sociedade, aumentando assim “a eficácia das decisões políticas” (TOCANTINS, 2004, p.7). O estado do Tocantins foi um dos que decidiu pela realização do Zoneamento Ecológico-Econômico, apoiado pelo SPRN, elegendo como foco territorial a área norte do estado. A relevância desta ação para o escopo deste trabalho decorre do fato de que, como já citado, a premissa política do ZEE se baseia na troca de informações entre governo e sociedade, para que as diretrizes dele decorrentes atendam no mais possível aos anseios da sociedade representada na sua diversidade. Assim temos especial interesse em verificar de que forma se deu a inserção das quebradeiras de coco babaçu nas instâncias de participação criadas durante o processo de elaboração do ZEE, o que será analisado no Capítulo 6.

Outro subprograma do Programa Piloto, de atuação mais pontual, é o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), desenhado para apoiar experiências inovadoras que demonstrem a viabilidade de estratégias efetivas de desenvolvimento sustentável, considerando as dimensões social, ambiental e econômica, para em seguida incentivar a formulação de políticas públicas, que a partir dos resultados destas experiências, pudessem contribuir para difusão dos modelos experimentadas. O subprograma entrou em operação em 1996 e envolveu na sua concepção não apenas a cooperação internacional e o governo brasileiro, mas também a sociedade civil, representada pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)<sup>24</sup> e pela Rede Mata Atlântica (RMA)<sup>25</sup>. Na sua primeira fase, entre 1996 e 2003 o

---

<sup>24</sup> O Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) é uma rede formada por dezesseis coletivos regionais em nove estados brasileiros - cada um deles, por sua vez, formado por inúmeras entidades populares e técnicas da

PDA apoiou 5 projetos voltados para experiências sustentáveis de aproveitamento do babaçu, em diferentes municípios, nos estados do Maranhão e Tocantins. Os projetos, propostos e executados por entidades locais, tratavam, dentre outros, de “aproveitamento racional e diversificado do babaçu”, “culturas de subsistência consorciadas com a palmeira babaçu” ou “unidade demonstrativa de aproveitamento integral do coco babaçu”, com recursos totais da ordem de R\$550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil reais) aportados pelo programa. No relatório de avaliação de um dos projetos, executado pela Associação Regional das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio (Asmubip) no município de Augustinópolis, consta que com a experiência gerencial adquirida a associação se tornou referência na região. Consta ainda que houve aumento na consciência social e ambiental das mulheres participantes, refletida na maior quantidade de denúncias sobre agressões ambientais<sup>26</sup>.

Até 1997 o setor extrativista da borracha na Amazônia, contava com recursos provenientes da Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha - TORMB, cobrada sobre as borrachas importadas, equalizando seu preço com a borracha nacional. A taxa havia sido instituída em 1967 no escopo de medidas típicas da fase anterior, militar desenvolvimentista, com a implantação de grandes projetos visando a ocupação física da Amazônia<sup>27</sup> (SAMONECK, 2006). A partir daí, da união de entidades extrativistas como o Conselho Nacional dos Seringueiros e o Grupo de Trabalho Amazônico, com o governo federal, foram desenvolvidas ações de apoio à inclusão social e produtiva de comunidades tradicionais, para a valorização de seus modos produtivos e para o reconhecimento dos seus territórios tradicionais (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [2005?]). Neste escopo, até 2003 foram apoiados alguns projetos voltados para o extrativismo do babaçu, no Maranhão e na região do Bico do Papagaio, com o repasse total de recursos da ordem de R\$100.000,00 (cem mil reais)<sup>28</sup>.

Como outro exemplo de projeto pontual, com foco direcionado a um conjunto limitado de comunidades pode-se citar o projeto de “Descentralização do beneficiamento do coco

---

Amazônia - criada em 1992, para “promover a participação das comunidades da floresta nas políticas de desenvolvimento sustentável” (GTA, 2003).

<sup>25</sup> A Rede de ONGs da Mata Atlântica foi idealizada durante a Rio-92, para permitir o intercâmbio entre organizações atuantes no bioma, respaldando-as melhor politicamente. Sua primeira reunião ocorreu em 1993, com 30 entidades associadas, quantidade elevada para 115 já no ano seguinte (RMA, 2007).

<sup>26</sup> PDA – Relação de Projetos. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/\\_arquivos/Estrutura%20-%20Institucional%20-%20Tabela%20de%20Projetos%20PDA%20Fase%20I.html](http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/Estrutura%20-%20Institucional%20-%20Tabela%20de%20Projetos%20PDA%20Fase%20I.html)>. Acesso em: 13/01/2009.

<sup>27</sup> A instituição da TORMB foi uma das medidas adotadas pela Superintendência para o Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e pelo Conselho Nacional da Borracha (CNB), criados por meio da Lei nº 5.227, de 18.01.1967.

<sup>28</sup> Pesquisa feita no Arquivo Central do MMA, relação de processos 1.300-7, em 14/01/2009. Informações complementadas com dados da Coordenadoria de Agroextrativismo do MMA (SANTOS, 2009).

babaçu”, realizado em 1992 em quatro municípios da região do Médio Mearim, no Maranhão. O projeto tinha o objetivo claro de capacitação e preparação dos atores locais para atuarem em novas frentes, como comercialização da produção, técnicas de gestão e outras, visando a autonomia do agente local. Foi realizado no âmbito da cooperação entre o Ibama e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e atendia a uma proposta conjunta da Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (Assema) e da Sociedade para o Desenvolvimento Tecno-Ecológico (Ecotec). O objetivo era o de realizar testes em equipamentos e avaliar maneiras de processar o coco babaçu e seus sub-produtos de forma comunitária, visando o aumento da renda dos extrativistas e a valorização dos produtos da floresta (MEGYESI, 1992).

Os exemplos expostos se encaixam perfeitamente no modelo de políticas de segunda geração, que privilegia a capacitação e o fortalecimento dos atores locais. O arranjo institucional, desde a concepção até a operação das ações, fortalece a cooperação entre atores distintos, desde organismos internacionais até atores locais, que nesta fase são chamados a atuar em conjunto com o governo, protagonizando ações em prol do seu desenvolvimento.

Ainda no âmbito federal, em março de 1999 foi criado pelo então Ministro do Meio Ambiente (MMA), Sarney Filho, o Grupo de Trabalho sobre o Babaçu<sup>29</sup>. O objetivo era o de "promover, coordenar, apoiar e acompanhar a formulação e implementação de normas e ações ambientais direcionadas às Comunidades Extrativistas das Quebradeiras de Coco Babaçu". O GT Babaçu tinha composição paritária entre governo e sociedade civil, com representantes do MMA, do Ibama, do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e do GTA (ISA, 1999).

#### 4.1.4. Contexto regional na fase das políticas de segunda geração

O contexto desta fase reproduz os resultados apresentados em detalhes na fase anterior, das políticas de primeira geração, encontrando-se a seguir apenas um pequeno resumo dos aspectos econômicos, de ordenamento do território e sociais em torno da atividade.

---

<sup>29</sup> Portaria MMA #65 de 24 de março de 1999.

#### *4.1.4.1. Aspectos econômicos*

Apesar da crise no início dos anos 80 os industriais demonstravam confiança nas particularidades do babaçu como matéria-prima, registrando-se alguma reorganização na estrutura produtiva, com a incorporação de firmas menores por outras maiores em processo de expansão. A manutenção das condições favoráveis dependeria da estabilidade da oferta de matéria-prima e da manutenção de condições favoráveis aos produtos brasileiros (MAY, 1990, p.206).

Mesmo com a perda do mercado de óleos comestíveis para a soja, o mercado de higiene e limpeza, apesar de alguma retração em função da crise, apresentava-se em expansão, destinando-se a ele 78% da produção de óleo de babaçu em 1978 e 83% em 1986. Importante registrar que paralelamente, a indústria desenvolvia novas técnicas e produtos com menor aplicação de óleo de babaçu e ainda apresentava a tendência ao uso de compostos sintéticos em substituição aos óleos vegetais (MAY, 1990, p.226-227).

Do ponto de vista das relações de produção aplicava-se sistema de meia e o sistema de vale, deixando o extrativista metade da produção para o patrão (meia) e recebendo o pagamento obrigatoriamente em mercadorias adquiridas no estabelecimento controlado por ele (vale).

#### *4.1.4.2. Organização espacial*

Do ponto de vista das regiões de produção de babaçu este período se inicia marcado pela forte concentração de terras nas mãos de grandes proprietários e a sua destinação para outros usos, principalmente a pecuária além de silvicultura e cana-de-açúcar.

Em decorrência são marcantes as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores para acesso ao recurso, em função dos desmatamentos de babaçuais e das restrições de acesso impostas pelos proprietários, impedindo a coleta e a quebra do coco. Os patrões alegavam que as cascas deixadas no babaçal e os buracos feitos para a fabricação do carvão prejudicavam o gado, causando ferimentos e prejuízos.

Os extrativistas se referem a este como o período do coco preso, quando as medidas impostas terminavam por comprometer a sobrevivência das famílias, privando-as do recurso historicamente usado como fonte de renda ou de gêneros para sua subsistência. Utilizam ainda o termo coco de solta para se referir a áreas com “palmeiras de babaçu esparsas em áreas cercadas” (MARTINS, 2000, p.115). Em resumo, o recurso se torna escasso, ou pela sua supressão ou pelo impedimento ao acesso às áreas de ocorrência.

#### 4.1.4.3. Contexto social

O contexto social do início deste período pode ser descrito como o de intensificação de frentes de resistência em consequência das dificuldades de acesso à terra. Relembrando Ratzel (1982), quanto maior for a dependência de uma sociedade em relação a um território para suprir necessidades básicas, maior será a força que os une. Logo, as privações do recurso deram origem à organização de enfrentamentos coletivos para entrar em áreas proibidas, o que não raro culminava em violência, com a destruição dos utensílios e a perda de todo o coco coletado. Também se mobilizavam contra o sistema de quebra de meia organizando-se em grupos de resistência e enfrentando os patrões e seus prepostos. Muitas vezes as ações organizadas das mulheres eram denunciadas pelos patrões, provocando a prisão das acusadas. Tais notícias se espalhavam, incentivando a mobilização de outros grupos de resistência e germinando o fortalecimento de uma identidade coletiva, que viria a dar origem a importantes movimentos, relatados mais adiante.

Ao mesmo tempo o babaçu surge como tema aglutinador, passando a fazer parte da agenda das entidades representativas de trabalhadores rurais. Estes apoiavam os movimentos das mulheres, lutando também contra as relações de produção que as tornava dependentes dos patrões e seus prepostos, como o sistema de quebra de meia e o sistema de vale. À esta época as mulheres se referem como “período de sujeição” (MARTINS, 2000, p.118,118)

#### 4.1.5. Ações na escala regional na fase das políticas de segunda geração

Uma das ações decorrentes do Grupo de Trabalho sobre o Babaçu instituído pelo então Ministro do Meio Ambiente Sarney Filho em 1999, foi a realização pelo MIQCB de um levantamento sobre a realidade do extrativismo do babaçu e sua relação com a agricultura familiar, cobrindo as principais regiões produtoras de babaçu<sup>30</sup>. A realização do estudo, que já fazia parte dos projetos a serem executados pelo MIQCB, assim como a publicação dos resultados<sup>31</sup>, foi viabilizada no âmbito do GT, com o apoio financeiro do CNPT/Ibama/MMA e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID)<sup>32</sup>. O estudo, que contou com pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão, teve a etapa preliminar dos levantamentos realizada por 35 quebradeiras de coco, que desta forma tornaram-se

---

<sup>30</sup> Pesquisa realizada nos arquivos do MMA, caixa CEX-MMA-GT Babaçu, em março de 2009.

<sup>31</sup> O estudo deu origem à publicação Economia do babaçu: levantamento preliminar de dados, uma das principais fontes de pesquisa desta dissertação (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MESQUITA, 2000).

<sup>32</sup> Organismo do governo britânico para cooperação internacional.



“participantes do processo de produção de conhecimentos sobre as realidades localizadas” (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MESQUITA, 2000, p.15).

O MIQCB também foi o responsável por outras ações regionais neste período, com influência sobre o extrativismo do babaçu. Em parceria com a Universidade Federal do Maranhão foram realizados cursos de formação e de capacitação de lideranças, além de encontros, debates e campanhas de esclarecimento, sempre com o objetivo de discutir os problemas em torno da atividade, disseminar informações e reivindicar atenção governamental (ALMEIDA; SHIRAIISHI, 2000).

#### 4.1.6. Resultados na escala regional na fase das políticas de segunda geração

##### *4.1.6.1. Efeitos econômicos na escala regional na fase das políticas de segunda geração*

Do ponto de vista econômico pouca coisa muda em relação à atividade nesta fase. A privação do recurso por parte dos extrativistas e as condições de trabalho impostas pelos latifundiários, faz com que a atividade permaneça igualmente incerta e inconstante.

A destinação das terras para atividades agroindustriais, especialmente a pecuária, não é compatível com a pequena produção familiar. Em consequência, não apenas o babaçu mas também um conjunto de produtos típicos de pequenas propriedades e de estruturas familiares apresentaram declínio na produção quando comparados dados de 1980 e 1996, do Censo Agropecuário do IBGE. No geral os números mostram uma queda de 32% na produção de arroz, milho, feijão e mandioca, principais produtos da agricultura familiar no Maranhão. No mesmo período o extrativismo do babaçu registrou retração de 29% no volume produzido. Mesquita registra que os problemas de acesso à terra e a falta de políticas públicas voltadas para a atividade extrativista são a verdadeira causa do declínio na produção e não a suposta baixa produtividade das quebradeiras de coco babaçu ou dos babaçuais (2000, p.98).

Do ponto de vista do mercado para o óleo de babaçu a indústria de óleos láuricos sustentou a demanda até o início da década de 90, quando houve a abertura da economia, com a redução nas alíquotas de importação. Com a medida, o óleo de palmiste importado da Malásia, passou a ser extremamente competitivo no mercado nacional, superando o do babaçu no abastecimento do mercado (USP, 2000, p.24,44; SHIRAIISHI, 2000, p.56).

As indústrias de processamento de babaçu também foram impactadas pela inconstância na oferta de matéria-prima. Aliado a isso, a concorrência com a matéria-prima importada incidindo sobre uma estrutura industrial na sua maioria arcaica e rígida, com

dificuldades para se adaptar às mudanças conjunturais, provocaram uma retração no parque instalado de indústrias processadoras no Maranhão. Estas passaram de cerca de 50 unidades fabris na década de 80 para um parque de menos de 10 empresas por volta do ano 2000, permanecendo as mais produtivas, diversificadas e avançadas do ponto de vista tecnológico (MESQUITA, 2000, p.109-111; USP, 2000, p.44).

Por outro lado, da parte das organizações dos extrativistas iniciaram-se novas formas de comercialização e produção cooperativas, permitindo arranjos inovadores, que poderiam resultar em uma reestruturação da cadeia produtiva: uma mudança importante introduzida no modo de comercialização dos produtos oriundos do extrativismo do babaçu foi a criação de cantinas, estabelecimentos para compra da produção dos extrativistas e venda de gêneros necessários a eles. A administração das cantinas era feita pelos extrativistas do próprio povoado, eliminando a figura do primeiro atravessador, que administrava as quitandas ou bodegas. Comercializando nas cantinas, o produtor além de receber melhor preço pelas amêndoas, ainda pagava menos pelos gêneros dos quais se abastecia, pois as cantinas eram geridas segundo a lógica da produção e não a lógica do mercado externo. O fato provocava um efeito multiplicador, fazendo com que em locais onde atuavam as cantinas os atravessadores acabassem pagando melhor pela amêndoa, pela relação de concorrência estabelecida. Outro avanço foi a atuação cooperativa também na extração do óleo, eliminando mais uma etapa de intermediação e alcançando maior valorização do produto. Articulações bem sucedidas permitiram aos extrativistas receber o apoio da The Body Shop International, empresa inglesa produtora de cosméticos e assim estruturar e manter um fluxo de produção e exportação a partir de 1995, girando em torno de 300 toneladas de óleo por ano entre 1997 e 1999 (REGO; PAULA ANDRADE, 2006; MESQUITA, 2000, p.100).

#### *4.1.6.2. Efeitos sobre a organização do território na escala regional na fase das políticas de segunda geração*

As evidências sobre a concentração de terras no Maranhão podem mais uma vez ser confirmadas com os dados do Censo Agropecuário do IBGE, comparando-se os números de 1985 com os de 1996. Neste período verifica-se que a quantidade de estabelecimentos explorados por proprietários ou administradores cresceu 65% e que ao final do período a área por eles ocupada representava 94% da área total dos estabelecimentos pesquisados. Já os não proprietários (arrendatários, ocupantes ou parceiros) tiveram uma redução de quase 16% na quantidade de estabelecimentos e perderam também 5,5% da área ocupada.

A partir de 1987, com a adoção dos Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAEx) pelo Incra, vários assentamentos foram implantados nas principais regiões produtoras de babaçu no Brasil, representando parte da solução dos problemas de acesso ao recurso, pelo menos em algumas áreas. Persistiram ainda problemas relacionados ao cadastramento das famílias, necessário para que pudessem explorar os recursos da área. Em alguns assentamentos havia também o problema de escassez do recurso no período do inverno, quando este não era suficiente para todos (MARTINS, 1990, p.122-125).

Das quatro Reservas Extrativistas (Resex) criadas em áreas de babaçuais em 1992, segundo informações atuais do Ibama apenas uma delas, a Ciriaco, está com a situação fundiária “parcialmente regularizada”, permanecendo as demais “não regularizadas”<sup>33</sup>. A consequência é que sem a regularização fundiária os atuais proprietários das terras permanecem com autoridade sobre elas e continuam definindo as regras para o acesso. Nenhuma das Resex tem ainda definido o plano de utilização da área.

A luta e a mobilização das trabalhadoras extrativistas para acesso aos babaçuais, nas principais regiões produtoras, levou à aprovação em 1997 da primeira Lei do Babaçu Livre, no município do Lago do Junco, no Maranhão, garantindo às quebradeiras de coco babaçu “o direito de livre acesso e de uso comunitário dos babaçuais (mesmo quando dentro de propriedades privadas), além de impor restrições significativas à derrubada da palmeira”. Seguiu-se a esta, a aprovação de legislação semelhante em vários municípios e articulações para aprovação da lei no âmbito federal.

#### *4.1.6.3. Efeitos sobre a organização social na escala regional na fase das políticas de segunda geração*

As trabalhadoras entrevistadas na pesquisa realizada pelo MIQCB<sup>34</sup> marcam muito claramente os períodos antes e depois dos Projetos de Assentamento quando descrevem suas lutas e conquistas. Relatam as mulheres que para elas, apesar dos assentamentos não terem por si garantido o acesso pleno aos recursos, as práticas de organização e mobilização política deles decorrentes, foram decisivas. Com a mobilização, várias trabalhadoras formaram-se em lideranças e intensificaram a atuação política por meio, por exemplo dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, inclusive disputando e passando a ocupar posições de comando. Além da atuação nos sindicatos as mulheres passaram a constituir organizações voltadas às questões

---

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/siucweb/listaUcCategoria.php?abrev=RESEX>>. Acesso em: 13/05/2009.

<sup>34</sup> Ver “Ações na escala regional na fase das políticas de segunda geração”, no Capítulo 4.

de gênero e relacionadas com a atividade extrativista, resultando em diversas associações em povoados e outras de caráter mais abrangente. Como exemplo das organizações mais representativas, em 1989 foi fundada a Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (Assema), criada para “desenvolver atividades de apoio à pequena produção local e às famílias produtoras, através, principalmente, de acompanhamento técnico-agrícola, de estabelecimento de créditos e de políticas específicas voltadas ao fortalecimento da produção” (REGO; PAULA ANDRADE, 2006). Fruto da experiência da Assema, foi fundada em 1991, a Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco (Coppalj), voltada para as questões de produção e comercialização, que introduziu o sistema de cantinas, a produção de óleo e a exportação de produtos.

A partir de 1989, da reunião das produtoras extrativistas dos estados do Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins, foram lançadas as bases para criação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, conhecido como MIQCB. As grandes bandeiras de luta do movimento são: a defesa do meio ambiente, por meio do extrativismo do coco babaçu; o livre acesso aos babaçuais, por meio da instituição da norma federal específica, a Lei do Babaçu Livre; e o respeito e a implantação de formas particulares de cooperação e associativismo. Em 1991 e 1993 foram realizados dois grandes encontros interestaduais, consolidando a organização e a inserção política do movimento (REGO; PAULA ANDRADE, 2006).

Na microrregião do Bico do Papagaio, estado do Tocantins, as mulheres também sentiam a necessidade de conquistar espaços próprios, apartados dos sindicatos de trabalhadores rurais onde atuavam, para tratar de questões específicas, como gênero, comercialização do babaçu e preservação do meio ambiente. Em 1986 a tragédia do assassinato do Padre Josimo<sup>35</sup> trouxe visibilidade para a região mas principalmente deu visibilidade para as mulheres do Bico do Papagaio, sobre os movimentos de organização feminina que ocorriam em outras partes do país. Pelas palavras de D. Raimunda Gomes da Silva, entrevistada pelo pesquisador Miguel Silva “foi por aí que a gente começou a aprender a se organizar” (SILVA, 2000, p.235). Depois da oportunidade de percorrer o país denunciando o ocorrido, as mulheres intensificaram a organização de núcleos em diversos povoados. Ali se reuniam para discutir os temas comuns, despertando outras trabalhadoras para questões sociais, econômicas e políticas, e disseminando informações e cultura associativista. Dos núcleos surgiu a idéia de criar uma associação regional e após cerca de

---

<sup>35</sup> O Padre Josimo Tavares, jovem religioso que atuava na região, optou por unir os conhecimentos de um “padre de escritório” à “simplicidade e humildade para trabalhar com o povo” (ALDIGHIERI, 1993, p.63) (FERRAZ, 2000, p.104). Foi assassinado a mando de grileiros da região.

cinco anos de preparação, foi fundada em 1992, a Associação Regional das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio (Asmubip)<sup>36</sup>.

A conquista e a afirmação da atuação política descritas têm ligação estreita com o que é relatado pelas trabalhadoras como sua maior conquista, qual seja a assunção individual e coletiva da identidade de quebradeira de coco babaçu. Os processos de resistência, de luta e de organização social e política foram sustentados por esta identidade, que ia sendo fortalecida na medida da intensificação dos mesmos processos. Para as trabalhadoras a identidade trouxe a auto-estima, na medida em que passaram a aceitar e assumir seu trabalho como profissão digna e a vivenciar “o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence (SANTOS, 1999, p.8). Assumiram funções antes restritas aos homens, como a comercialização da produção. A identidade de quebradeira de coco babaçu passou a ser reconhecida não só no círculo próximo, pelos maridos e companheiros de trabalho, como também externamente pelos órgãos de governo e mercados internacionais (MARTINS, 2000, p.148-149).

Em relação à importância do babaçu para as populações extrativistas, parece que se mantém inalterada ao longo do tempo. No relatório do Grupo de Estudos do babaçu no final da década de 50, registrava-se que o babaçu “representa para o caboclo um banco permanente de crédito” (BRASIL. Ministério da Agricultura, 1959, p.13), o mesmo valor expresso no ano 2000, quando uma extrativista declara que o “coco é nosso banco” e representa uma reserva com a qual se pode contar “nos momentos [...] de precisão” (MARTINS, 2000, p.134).

## **4.2. Políticas de terceira geração e a ampliação das oportunidades de participação para os trabalhadores extrativistas**

### **4.2.1. Contextos político, institucional e econômico recentes**

O contexto do período atual, para efeito deste estudo situado a partir de 2003, tem sido o de intensificação da globalização e da competitividade e, ainda, dos limites do neoliberalismo. Não se identificam mudanças significativas no modelo econômico e de

---

<sup>36</sup> A Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura do Estado do Tocantins, que tinha a D. Raimunda Gomes da Silva como vice-presidente, teve papel importante no apoio à criação da Asmubip, por meio de recursos para o Projeto Mulher (SILVA, 2000).

desenvolvimento do Estado, porém percebe-se uma tendência de mudanças no desenho e na forma de implementação de algumas políticas de desenvolvimento

Como apontado por Helmsing (1999) as políticas de segunda geração, com grande ênfase nas potencialidades locais e subestimando a influência de condições externas, logo mostraram suas limitações. Brandão (2007) analisa que a valorização do território e da dimensão local do processo de desenvolvimento foi embalada por correntes teóricas que pregariam “o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o global e o local” (BRANDÃO, 2007, p.35). Este “pensamento único localista”, que influenciou fortemente as políticas governamentais, negaria as diferentes escalas de geração e de apropriação de riquezas, ignorando especificidades regionais. O autor defende a recolocação do problema no extremo oposto, onde as escalas intermediárias entre o local e o global têm importância estratégica para o dimensionamento dos problemas de acordo com suas esferas de ocorrência, porém na presença de um “projeto nacional de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007, p.36).

Parecendo refletir constatações como as apontadas por Brandão, algumas políticas governamentais têm procurado articular o papel de coordenação da esfera federal a outros níveis de governo, sem abrir mão das potencialidades regionais, sub-regionais e locais. Para Helmsing (1999) há um novo modelo de políticas de desenvolvimento que reconhece o papel central do Estado e realinha o enfoque territorial do desenvolvimento, integrado com políticas nacionais e regionais. Tais políticas, denominadas de políticas de terceira geração, propõem uma mediação que envolve e compromete solidariamente tanto o ator central, o Estado, quanto os atores locais, além de toda a sorte de instituições de ação intermediária.

Os níveis meso e meta, apontados por Meyer-Stamer (1997) para além dos tradicionais níveis de interação micro (local) e macro (global), parecem fazer sentido neste contexto de políticas de terceira geração. Atuando no nível meso, além das instituições setoriais indicadas pelo autor, acrescentamos as instituições intermediárias entre setores produtivos e governamentais, ajudando a forjar estruturas de articulação para compatibilizar os interesses. Retornando a Helmsing (1999), este nos indica que uma boa estrutura do nível meso exige a reconstrução local da coordenação, mesmo que algumas instituições de apoio sejam organizadas nacionalmente. Já no nível meta encontra-se a estrutura básica de governança de uma sociedade e está relacionada com a habilidade dos atores em formular estratégias e construir consenso. Neste nível parece estar o segredo do desempenho dos outros três, pois “a competitividade sistêmica não pode emergir sem a integração social” (MEYER-STAMER, 1997, p.372).

Estabelecido o contexto e as tendências teóricas emergentes, partiremos para a análise de algumas políticas nacionais recentes, com influência territorial sobre a região do Bico do Papagaio. Tais políticas apresentam características de políticas de terceira geração e seu modelo de gestão conta com colegiados territoriais, instâncias de articulação entre as diferentes escalas e lócus de participação e co-gestão dos atores locais. Em seguida analisaremos um segundo conjunto de políticas também recentes, com influência direta sobre o extrativismo do babaçu.

#### 4.2.2. Políticas públicas de desenvolvimento regional recentes

##### *4.2.2.1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais*

Como primeiro exemplo cita-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), instituída por decreto presidencial em fevereiro de 2007<sup>37</sup> e descrita como uma política pública “contemporânea, que procura, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades regionais e ampliar as oportunidades, respeitando as especificidades” (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Boletim Regional, 2008, p52). Atua de acordo com Planos Estratégicos de Desenvolvimento com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ainda de acordo com as Mesorregiões Diferenciadas<sup>38</sup> definidas pelo MI e aprovadas em 2003 pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional<sup>39</sup>. Busca alcançar seus objetivos por meio da dinamização das regiões, com a melhor distribuição das atividades produtivas no território, procurando engajar a sociedade, os entes federados e as forças produtivas na condução do seu processo de desenvolvimento.

A política é operacionalizada por meio de programas, sendo um deles o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso), que concebe a gestão do desenvolvimento amparada nas potencialidades econômicas, sociais e culturais próprias de cada região, estimulando práticas de associativismo e cooperativismo. Procura ainda dar concretude a demandas locais como obras de infra-estrutura relevantes para a região e que por

---

<sup>37</sup> Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

<sup>38</sup> As Mesorregiões Diferenciadas do MI, que podem conter municípios de mais de uma Unidade da Federação, foram concebidas no bojo da proposta dos programas regionais surgidos no PPA 2000/2003 (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Promeso, 2009). Seu recorte territorial é diferente das Mesorregiões do IBGE, que contêm municípios de apenas uma UF.

<sup>39</sup> Criada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.

vezes escapam às iniciativas de grande porte, e oportunidades de acesso a financiamentos de baixo custo dos fundos constitucionais e agências de desenvolvimento. Para promover a participação dos atores locais na construção conjunta de iniciativas empreendedoras e articulação com outras políticas públicas territoriais o programa conta com o Fórum da Mesorregião, composto por representantes governamentais e não governamentais (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. PNDR, [200-]; BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Promeso, [200-]a; BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Fórum, 2007).

A formulação do PNDR e do Promeso nos permitem identificar características de terceira geração pois, apesar de prever o engajamento da sociedade na condução de projetos de desenvolvimento, não eximem o Estado da responsabilidade de uma atuação sobre o conjunto do país:

“A PNDR organiza um olhar sobre o conjunto do território do País, permitindo que as ações e os programas implementados sejam regulados a partir de um referencial nacional comum, capaz de produzir os efeitos desejados na redução das desigualdades regionais” (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. PNDR, [200-]).

#### 4.2.2.2. *Territórios da Cidadania e Territórios Rurais*

Sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e buscando levar aos territórios mais carentes do país o desenvolvimento econômico e o acesso aos direitos básicos de cidadania, está sendo desenvolvido o programa Territórios da Cidadania<sup>40</sup>.

O programa representa uma evolução do programa de Territórios Rurais, também do MDA, iniciado em 2004 como efetivação da estratégia de assumir o território como foco das políticas públicas, conforme indicado pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, elaborado em 2002. A abordagem territorial permite a incorporação de dimensões como identidade, coesão e cooperação nas articulações para acesso a serviços públicos e a mercados. Com o território como centro das ações priorizam-se questões de ordenamento territorial e autonomia dos atores para a autogestão, o que deve induzir reações, expressão do desenvolvimento e do protagonismo destes atores<sup>41</sup> (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005c).

<sup>40</sup> Decreto presidencial de 25 de fevereiro de 2008.

<sup>41</sup> No contexto do programa, ordenamento territorial é o sentido descendente do ciclo de articulação entre o Estado/Governo e a Sociedade/ Instituições, com a integral participação dos atores sociais. Do ordenamento espera-se a indução de reações, que são a expressão do desenvolvimento com o sentido ascendente e o protagonismo dos atores locais. Essas reações projetam as transformações pretendidas segundo um processo de planejamento ascendente (Sociedade/Instituições–Estado/Governo) (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005c, p.27).



Em 2008 se deu a ampliação do programa Territórios Rurais para o programa Territórios da Cidadania, este englobando ações de outros ministérios e órgãos do governo federal, além do MDA. O novo programa reforça a estratégia de desenvolvimento baseada no território, buscando ainda a integração de políticas públicas e a ampliação da participação social. Foram identificadas ações já em curso, sob responsabilidade dos órgãos envolvidos, organizadas em três eixos: Apoio a atividades produtivas; Cidadania e Direitos; e Infraestrutura (BRASIL. Portal da Cidadania, s/d).

O modelo de gestão foi ampliado passando a contar com um Comitê Gestor, Comitês de Articulação Estadual e Colegiados Territoriais. O Comitê Gestor é composto por representações governamentais federais e promove a execução e a avaliação do programa assim como a definição dos territórios. Os Comitês de Articulação Estadual tem caráter consultivo e propositivo e reúnem representantes governamentais federais, estaduais e municipais. Os Colegiados Territoriais têm composição paritária com a sociedade civil, devendo incluir representantes de outros fóruns locais (Conselhos de Saúde, Educação, Consad, Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural, Mesorregiões) e de segmentos como agricultura familiar, indígenas, povos e comunidades tradicionais, jovens, mulheres, dentre outros. Deve reunir ainda setores produtivos (associações comerciais, industriais, da agricultura, cooperativas) além de instituições de apoio e acadêmicas, como Sistema S, Universidades e Escolas Técnicas (BRASIL. Portal da Cidadania, s/d).

O exame da formulação destas duas políticas nos permite observar a passagem de características de segunda para terceira geração de políticas de desenvolvimento. A política de Territórios Rurais parece ser uma política de transição entre os dois modelos: apesar de já materializar a evolução para a abordagem territorial, envolve ações apenas do MDA, com objetivos centrados em mobilização e aperfeiçoamento das capacidades locais, buscando a valorização de identidades, a coesão, a cooperação e a autonomia dos agentes locais, para a autogestão de seus territórios, características predominantes de política de segunda geração. O Territórios da Cidadania, além de reforçar a importância da abordagem territorial, assume características do modelo de terceira geração ao promover uma concertação de ações federais, e ainda certa sofisticação do modelo de gestão, demandando um engajamento mais qualificado dos atores locais. Importante ressaltar que a etapa das políticas de segunda geração é fundamental, pois precisam ser estimuladas e fortalecidas as capacidades locais, como condição prévia para a inserção destes agentes em instâncias de co-gestão cada vez mais complexas.

#### 4.2.2.3. Programa Fome Zero e Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

No escopo das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e compondo um dos eixos estruturantes (Geração de Renda) do Programa Fome Zero<sup>42</sup> situam-se os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad). Os Consad são organizações territoriais, compostas por um determinado número de municípios que apresentam particularidades e coesão em relação a alguns aspectos<sup>43</sup> como índices de desenvolvimento, identidade territorial e relações sociais, produtivas, políticas e culturais. São formalmente institucionalizados como associações civis sem fins lucrativos, com representações de cada município sendo 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público local, além do governo estadual. No Consad estruturam-se de forma conjunta projetos de segurança alimentar e desenvolvimento local visando a geração de trabalho e renda, com a habilitação para captação de recursos de fontes diversas. Estudos indicaram os territórios potenciais para a implantação de Consad tendo sido consolidados 40, em 26 estados brasileiros e reunindo 580 municípios (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006, 2009; TIMBÓ, 2009).

Segundo Ortega (2007) a implementação dos Consad foi amparada nos resultados de um estudo realizado em 2002 pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal e apresentado ao MDS no início de 2003. O estudo teve como objetivos propor uma formulação conceitual e institucional que permitisse extrapolar para a esfera microrregional metodologias de desenvolvimento local, além de indicar critérios para seleção destes territórios. Os Consad devem buscar identificar experiências e projetos na esfera microrregional que possam ser viabilizados por meio de apoio do governo federal, materializando uma concertação entre a esfera local e a esfera global, o que remete ao modelo de políticas de terceira geração de Helmsing (1999).

Trata-se de exemplo claro de evolução do modelo de segunda para terceira geração de políticas de desenvolvimento: os estudos que deram origem aos Consad foram encomendados pelo Programa Comunidade Ativa, exemplo de política de segunda geração, diante da constatação de que muitos dos problemas enfrentados pelos municípios não tinham governabilidade local e que portanto necessitavam ser enfrentadas em outra escala. Esta

---

<sup>42</sup> O Programa Fome Zero é uma estratégia do governo federal que visa promover a segurança alimentar e nutricional com inclusão social e conquista da cidadania. Atua em quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos / fortalecimento da agricultura familiar / geração de renda / articulação, mobilização e controle social (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006).

<sup>43</sup> As particularidades apresentam-se em relação a outras regiões do país e a coesão diz respeito aos próprios municípios do Consad, ou seja, um Consad reúne um conjunto relativamente homogêneo de municípios, que apresentam aspectos que o particularizam no conjunto do país.

constatação reproduz uma das deficiências apontadas por Helmsing (1999) para as políticas de segunda geração que é exatamente superestimar o poder dos agentes locais para superar as condições adversas ao seu desenvolvimento.

#### *4.2.2.4. Política de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais*

Outra política ilustrativa em curso, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC) é o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL). O tema foi incorporado ao Planejamento Plurianual (PPA) 2004-2007 do Governo Federal, além de ter sido instituído a partir de 2003 um grupo de trabalho, com a participação de cerca de 30 entidades governamentais e não governamentais, com o objetivo de “adotar uma metodologia de apoio integrado a arranjos produtivos locais, com base na articulação de ações governamentais”. O apoio aos Arranjos Produtivos Locais deixa clara a diretriz para as políticas públicas de desenvolvimento, em que a valorização do local é vista como um eixo de promoção econômica e social, porém apoiada por toda uma rede de instituições em vários níveis de atuação. Os agentes nos diferentes níveis (empresários, sindicatos, associações, entidades de educação, de crédito, de tecnologia, agências de desenvolvimento, dentre outras, com atuação local e regional) são estimulados a mobilizarem-se para de forma coordenada, organizarem as demandas coletivas em um Plano de Desenvolvimento único e ao mesmo tempo comprometerem-se com as formas possíveis de solução, em prol do desenvolvimento dos APL (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, [s/d a]).

#### 4.2.3. Políticas públicas recentes com influência sobre o extrativismo do babaçu

##### *4.2.3.1. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais*

Em fevereiro de 2007 foi instituída pelo Presidente Lula a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais<sup>44</sup> (PNDSPCT). A política, resultado de articulações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Meio Ambiente, evidencia o comprometimento do Estado em assumir a diversidade da realidade social brasileira, promove a inclusão política e social dos

---

<sup>44</sup> Decreto Presidencial 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, DOU de 8 fev 2007.

povos e comunidades tradicionais, além de estabelecer um pacto entre o poder público e estes grupos. O conceito de Comunidades Tradicionais está diretamente ligado à questão do acesso ao território tradicional, que além de guardar a memória ancestral, é o local onde se reproduzem as práticas sociais, de manejo dos recursos naturais, as práticas produtivas e os modos tradicionais de distribuição e consumo da produção, além da reprodução dos saberes tradicionais. As quebradeiras de coco babaçu, que já haviam assumido sua identidade enquanto grupo social detentor de práticas tradicionais, se autodenominam e são reconhecidas como um segmento de população tradicional, contando 400 mil pessoas e ocupando áreas que somam 18 milhões de hectares (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente, 2007).

A implementação da política é coordenada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, presidida pelo MDS e secretariada pelo MMA. A comissão é paritária, composta por 15 ministérios e órgãos federais e 15 instituições de povos e comunidades tradicionais, dentre elas o MIQCB, representando as quebradeiras de coco babaçu (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [s/d b]).

Nas diretrizes da PNDSPCT, ficou estabelecido que as ações se desenvolveriam segundo quatro eixos estratégicos: (1) Acesso aos territórios tradicionais e aos recursos naturais; (2) Infra-estrutura; (3) Inclusão social e (4) Fomento e produção sustentável; que deveriam ser expressas em Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, um dos instrumentos para implementação da política (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente, 2007).

#### *4.2.3.2. Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade*

Como ação do Eixo 4 - Fomento e produção sustentável, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, o Ministério do Meio Ambiente desenvolve, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ações para o fortalecimento das cadeias produtivas dos recursos da sociobiodiversidade. A inclusão produtiva dos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais é fundamental para a agregação de valor socioambiental a estas cadeias, na busca de uma distribuição justa e equitativa de benefícios e permitindo aliar a conservação dos ecossistemas ao desenvolvimento econômico sustentável do país. A articulação do governo federal, governos locais, instituições de apoio e sociedade civil tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento de mercados

sustentáveis e agregação de valor às cadeias de produtos da sociobiodiversidade (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [s/d a]; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008).

O processo de construção desta política pública tem envolvido a pluralidade de atores nos diversos biomas do país e ao longo de 2007 ocorreram sete seminários regionais, além de consulta ao setor empresarial, sendo as propostas validadas em um seminário nacional ocorrido em Brasília, em julho de 2008. Em abril de 2009 o Presidente da República lançou em Manaus o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, instituindo o Grupo de Coordenação Nacional, composto pelos três ministérios: MMA, MDA e MDS<sup>45</sup>. O Grupo de Coordenação indicou o babaçu e a castanha do Brasil como cadeias prioritárias para detalhamento dos planos respectivos, identificando os gargalos e as medidas para aumento da produção e desenvolvimento destas cadeias (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [s/d a]).

Como um dos instrumentos para valorização dos produtos da sociobiodiversidade alguns destes produtos foram inseridos na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Desta forma fica garantido um preço mínimo aos produtores extrativistas organizados em cooperativas ou associações. A amêndoa do babaçu foi um dos produtos inseridos na PGPM, tendo sido estabelecido o valor de R\$1,46 (um real e quarenta e seis centavos) por quilo (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [s/d a]).

Em resumo, ao final do período de políticas de segunda geração percebe-se que a atividade do babaçu em muitos aspectos permaneceu praticamente inalterada, por exemplo, em relação à quebra do coco e às incertezas sobre o acesso ao recurso extrativista. O mercado para o óleo de babaçu, já reduzido pela soja no ramo alimentício, é fortemente impactado pela concorrência com o palmiste, após a abertura das importações, no início da década de 90, fazendo com que a economia do babaçu mantivesse-se em nível de subsistência, com importância secundária e complementar a outras atividades da agricultura familiar. Importantes conquistas foram logradas, no entanto, do que tange ao fortalecimento da identidade de quebradeira de coco babaçu, à inserção política das mulheres em organizações civis e à inserção destas organizações em esferas políticas mais abrangentes. As formas cooperativas de comercialização e produção foram também experiências importantes e apesar

---

<sup>45</sup> O plano foi instituído pela Portaria Interministerial n. 239, publicada no DOU de 22 de julho de 2009.

de frágeis, mostraram um caminho possível para a inserção produtiva da população. A Figura 6 apresenta um resumo das características e principais fenômenos identificados sobre a economia do babaçu, por fases de gerações de políticas de desenvolvimento.

	<b>1ª Geração</b>	<b>2ª Geração</b>	<b>3ª Geração</b>
<b>Gerações de políticas</b>	Desenvolvimentismo	Neoliberalismo	Neoliberalismo ...
	1950 a 1984	1985 a 2002	2003 em diante
	<i>top-down</i>	<i>bottom-up</i>	coordenação de políticas
<b>Economia</b>	expansão da produção e indústrias	retração; concorrência; cooperativas	subsistência; ameaças; oportunidades
<b>Organização do Território</b>	concentração de terras	PA, Resex, Lei Babaçu Livre	Lei Babaçu Livre estadual
<b>Organização Social</b>	resistência; homens; agentes externos	mulheres; identidade; inserção política	quebradeiras de coco babaçu como ator político

Figura 6: Características e principais fenômenos da economia do babaçu, por gerações de políticas de desenvolvimento.

Fonte: elaboração própria.

Nesta última etapa vimos o contexto atual do país na fase recente de políticas contemporâneas, com características de terceira geração, assim como alguns exemplos destas políticas. O modelo de gestão das novas políticas oferece uma ampliação nas oportunidades de participação, com a instituição ou o fortalecimento de colegiados, onde a sociedade civil organizada tem presença importante. A ampliação também se dá com a sofisticação dos modelos de gestão, que passam a privilegiar conexões verticais entre instituições locais, organizações de apoio regional e entidades estaduais e federais, em torno de projetos de desenvolvimento. No próximo capítulo nos deslocaremos para o foco territorial do estudo, qual seja a microrregião do Bico do Papagaio. Examinaremos a situação atual do extrativismo do babaçu na microrregião, assim como o rebatimento das políticas públicas recentes e seus reflexos sobre os espaços de participação política presentes no território.

## **5. POLÍTICAS RECENTES E O EXTRATIVISMO DO BABAÇU NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO –TOCANTINS**

Neste capítulo responde-se à segunda questão de pesquisa, sobre a influência de políticas públicas de desenvolvimento recentes, na organização socioprodutiva do extrativismo do babaçu, a partir do governo Lula, em 2003. Tais políticas de desenvolvimento, de concepção federal, apresentadas no capítulo anterior, são rebatidas localmente, por meio da institucionalização de um conjunto de instâncias de participação, que envolvem e comprometem a sociedade civil e os setores produtivos locais.

A metodologia empregada constou de pesquisa bibliográfica, complementada por informações obtidas nas entrevistas de campo. O roteiro das entrevistas foi desenhado para colher informações tanto sobre a participação das quebradeiras em colegiados civis e governamentais, quanto para captar informações sobre a realidade em torno da atividade e das questões atualmente em debate. Estas informações se constituíram em um rico e atualizado material, que foi usado para complementar as informações documentais obtidas.

O recorte territorial definido para o estudo foi a microrregião do Bico do Papagaio, localizada no extremo norte do estado do Tocantins. Inicialmente faremos uma caracterização da microrregião e uma breve apresentação do contexto econômico, territorial e social em torno do extrativismo do babaçu, para em seguida analisar de que modo as políticas em estudo se rebatem na microrregião.

### **5.1. Antecedentes e formação da microrregião do Bico do Papagaio**

A semelhança da imagem que se forma entre os cursos e o encontro dos rios Araguaia e Tocantins, no extremo norte do estado do Tocantins, com o bico de um papagaio foi a inspiração para o nome da área, conhecida como Bico do Papagaio. Até 1988 pertencia ao estado de Goiás, cuja parte norte deu origem, pela Constituição de 1988, ao estado do

Tocantins<sup>46</sup>. O norte goiano foi ocupado inicialmente por maranhenses que atravessaram o rio Tocantins criando núcleos de povoação e ocupando os pastos naturais das áreas de cerrado com criação extensiva de gado e estabelecendo pequenas roças. A população escassa colhia o babaçu nas palmeiras que apareciam nas margens da floresta e ao longo dos rios (SADER [s.d]). Outra frente agrícola vinda do Maranhão se desloca em direção ao Pará e se estabelece em clareiras abertas na mata densa, dando origem aos *centros*, pequenos sítios onde se cultivava o arroz e se praticava o extrativismo do babaçu, com base no trabalho familiar e no uso coletivo da terra<sup>47</sup>. Até a década de 40 a ocupação da região se deu de forma tradicional, sem receber maior atenção do Estado. Pelo isolamento, suas terras não despertavam interesse de troca e os ocupantes tradicionais não se sentiam motivados a registrar oficialmente a posse (FERRAZ, 2000, p.40). Pode-se considerar, segundo Lefebvre, que o poder exercido pelos ocupantes sobre o território seria do tipo simbólico, relacionado à apropriação pelo valor de uso (apud HAESBAERT, 2005). O conflito se instalaria mais tarde, quando as terras passassem a ter valor de troca, estimulando sua dominação pelo sistema capitalista.

No contexto da Segunda Guerra Mundial, amparada teoricamente pela noção de Espaço Vital<sup>48</sup>, o governo Getúlio Vargas considerou que o Centro-Oeste brasileiro pudesse ser alvo de cobiça por outros países. Assim, tomou medidas para mapear o centro do país e abrir caminhos para sua interligação, como a Expedição Roncador-Xingu, liderada pelos irmãos Villas Bôas (ROTA BRASIL OESTE, 2004), movimento que ficou conhecido como “Marcha para o Oeste”.

A partir da década de 50 a região se insere então na fronteira de ocupação da Amazônia, tendo a construção da rodovia Belém-Brasília e a transferência da capital, papel relevante na intensificação dos fluxos migratórios. Camponeses e suas famílias, em busca de terra para viver e trabalhar tornam-se os novos posseiros da região, ocupando terras livres (ALDIGHERI, 1993). Ao mesmo tempo, a nova capital e a rodovia favorecem enormemente a grilagem de terras na região, atraindo os agentes do capital em busca de riquezas e amparados por incentivos dos planos desenvolvimentistas (FERRAZ, 2000, p.69), o que pode ser considerado como o pano de fundo para os acontecimentos em torno do extrativismo do babaçu na região.

---

<sup>46</sup> Art. 13 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988.

<sup>47</sup> Ainda hoje encontram-se na região localidades denominadas *centro*, como o Centro dos Ferreira e o Centro dos Firmino.

<sup>48</sup> Ver capítulo teórico (Território) para detalhamento deste conceito.



Atualmente a microrregião do Bico do Papagaio se constitui em uma das divisões territoriais oficiais do país, segundo do IBGE, é composta por 25 municípios e se localiza na parte norte do estado do Tocantins (Mapa 2). Pouco mais de 10% da área da microrregião é composto por áreas protegidas, sendo uma federal - Reserva Extrativista do Extremo Norte do Tocantins, uma estadual – Área de Proteção Ambiental de Santa Isabel, além da Terra Indígena Apinayé, responsável por 9% da área.

Os municípios que compõem a microrregião estão relacionados na Tabela 2. Pelos dados identifica-se que a microrregião apresenta níveis de desenvolvimento abaixo dos apurados para o estado Tocantins. O IDH<sup>49</sup> médio para os 25 municípios é 0,61 enquanto o IDH do estado do Tocantins é 0,71; a média do Pib *per capita* é pouco menos de R\$3.450,00, bem abaixo dos R\$6.939,00, Pib *per capita* apurado para o estado; da mesma forma a taxa de alfabetização média é de 74% da população da microrregião, ao passo que o índice do estado aponta 82,8% de pessoas maiores de 10 anos alfabetizadas. No conjunto da microrregião, 36% da população foi classificada como rural no Censo de 2000 do IBGE, porém 5 municípios apresentam taxas acima de 50%, indicando que mais da metade da população habita o meio rural.

---

<sup>49</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e “parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana”. O IDH se apresenta como um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PNUD, 2004b).

Mapa 2 – Microrregião do Bico do Papagaio.

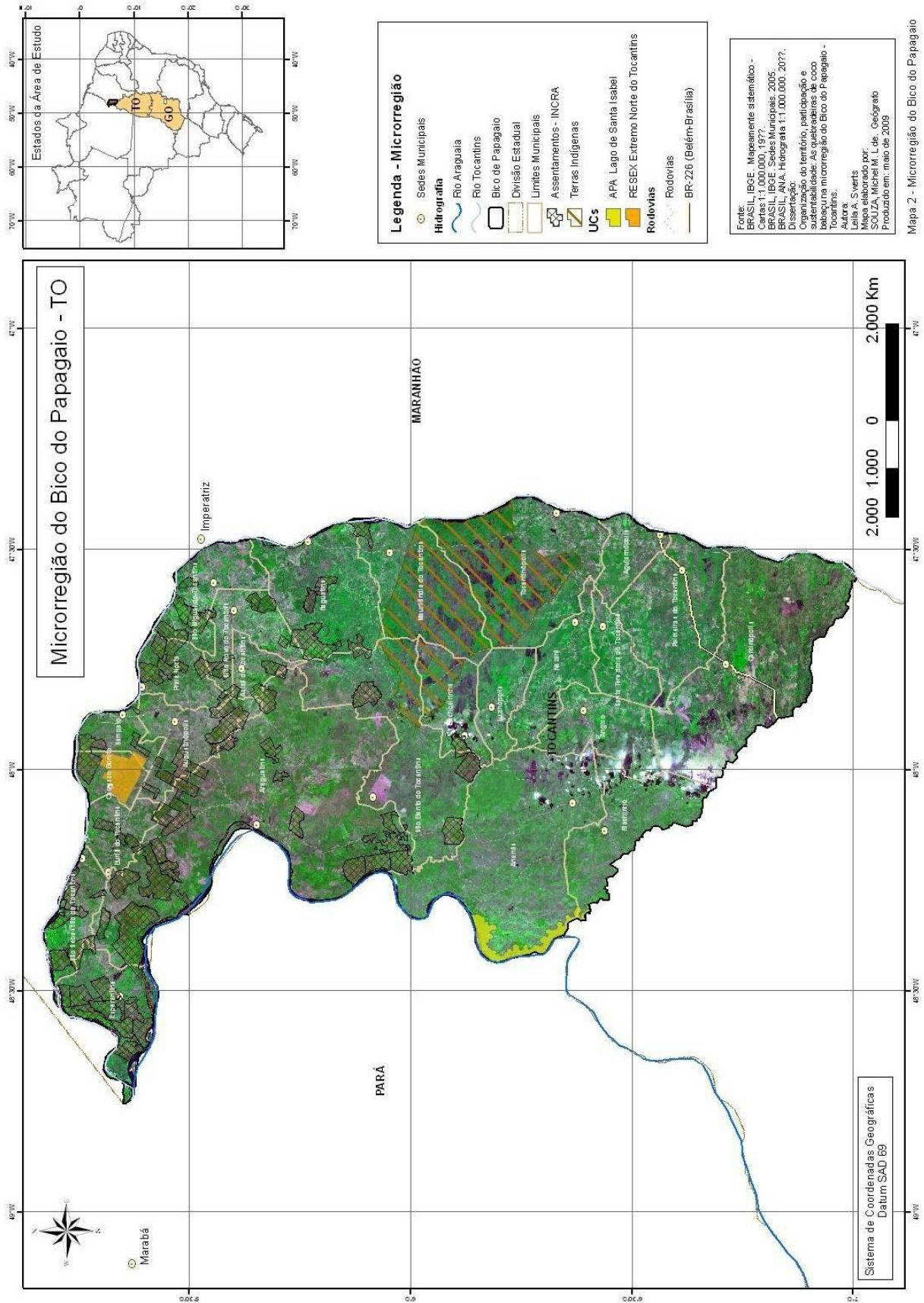


Tabela 2 - Municípios da Microrregião do Bico do Papagaio, estado do Tocantins.

Municípios	2000				2005	
	IDH	População	% pop rural	Tx alfabetiz. (%)	População	Pib per capita (R\$)
Aguiarnópolis	0,629	3.145	26,74%	77,3	3.573	6.356,88
Ananás	0,667	10.512	20,13%	78	11.905	4.059,37
Angico	0,667	2.889	43,27%	81,3	2.897	3.929,66
Araguatins	0,640	26.010	39,30%	77,8	29.338	3.094,91
Augustinópolis	0,617	12.964	21,11%	72,2	14.625	3.472,47
Axixá do Tocantins	0,571	8.827	14,35%	69,9	8.104	3.372,96
Buriti do Tocantins	0,614	7.842	22,01%	72,4	7.983	2.907,43
Cachoeirinha	0,639	2.023	12,75%	77,6	2.368	3.225,43
Carrasco Bonito	0,562	3.218	51,12%	65,8	4.281	2.719,43
Darcinópolis	0,621	4.273	44,49%	74,9	4.889	6.486,81
Esperantina	0,572	7.623	53,40%	66,3	9.280	2.804,12
Itaguatins	0,617	6.386	48,79%	71,5	6.657	3.205,84
Luzinópolis	0,641	2.021	34,34%	81,3	2.417	4.388,23
Maurilândia do Tocantins	0,636	2.854	44,67%	76,2	3.422	3.004,92
Nazaré	0,648	5.150	61,11%	77,4	5.776	2.925,01
Palmeiras do Tocantins	0,582	4.622	45,98%	68,6	5.731	2.973,22
Praia Norte	0,579	6.781	48,75%	69,6	8.261	2.259,82
Riachinho	0,597	3.670	57,30%	75	3.737	4.189,51
Sampaio	0,576	2.801	18,28%	71,7	2.502	4.416,15
Santa Terezinha do Tocantins	0,585	2.455	43,50%	75,4	2.788	3.435,94
São Bento do Tocantins	0,612	3.738	47,78%	76,2	3.018	3.387,14
São Miguel do Tocantins	0,580	8.486	77,49%	71,5	9.441	2.322,60
São Sebastião do Tocantins	0,610	3.669	23,39%	72,4	4.403	2.723,19
Sítio Novo do Tocantins	0,592	9.488	49,87%	73,2	10.960	2.393,19
Tocantinópolis	0,687	22.777	17,12%	78,5	26.352	3.170,23
Microrregião do Bico do Papagaio	0,61	174.224	36,29%	74,08	194.708	3.488,98
<b>Estado do Tocantins</b>	<b>0,710</b>	<b>1.157.098</b>	<b>25,68%</b>	<b>82,8</b>	<b>1.305.728</b>	<b>6.939,00</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004a) / IBGE - Censo Demográfico 2000, Estimativa de População 2005 e Pib Municípios 2005.

Como visto, a região é inserida na fronteira de ocupação da Amazônia, sendo palco de conflitos pelo uso de recursos. Guarda uma cultura de organização importante, porém apresenta baixos índices de desenvolvimento, abaixo da média do estado do Tocantins. A seguir estudaremos as pressões atuais sobre o extrativismo do babaçu, na microrregião.

## 5.2. Contexto atual do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio

O Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) partindo de deliberações do seu último grande encontro em 2004, decidiu realizar em conjunto com pesquisadores do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia<sup>50</sup>, uma pesquisa exploratória sobre as ações lesivas ao meio ecológico dos babaçuais. A pesquisa foi realizada em 2005, percorrendo as distintas regiões de ocorrência e as informações foram reunidas em uma publicação<sup>51</sup> e também espacializadas em um mapa, onde foram localizados os conflitos e as ocorrências predatórias identificados. Os resultados foram levantados com a participação direta das coordenações do MIQCB nas diversas localidades e a conclusão do mapa foi produto de uma oficina conjunta com representantes de todas as regionais do movimento (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.21-23). Com base nas informações da pesquisa e em informações de outras fontes de consulta foi levantando o panorama atual da atividade na microrregião do Bico do Papagaio, descrita nos itens a seguir.

### 5.2.1. Pressões sobre os recursos naturais

A região dos babaçuais, assim como grande parte da Amazônia Legal brasileira, tem sido disputada pela produção de várias *commodities*, cuja relevância oscila, de acordo com a oscilação de preços no mercado internacional. Nos últimos anos, de acordo com a pesquisa do MIQCB, tem havido uma alta simultânea de várias destas *commodities*, provocando uma pressão conjunta sobre os recursos naturais da região (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.33), além de estimular a especulação imobiliária. A demanda por terras para expansão das *commodities* intensifica as grandes transações com a conseqüente elevação de preços, tendo a região do Bico do Papagaio registrado os maiores valores em transações imobiliárias recentes (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.79).

---

<sup>50</sup> O projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PPGSCA/UFAM - Fund. Ford) desenvolvido desde julho de 2005, é coordenado pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida e tem como objetivo realizar um mapeamento social dos Povos e Comunidades Tradicionais na Amazônia, identificando a diversidade de expressões culturais, as identidades coletivas e os movimentos sociais. Fonte: <http://www.novacartografiasocial.com/projetos.asp>.

<sup>51</sup> Trata-se da publicação Guerra Ecológica nos Babaçuais: o processo de devastação das palmeiras, a elevação do preço de *commodities* e o aquecimento do mercado de terras na Amazônia, outra importante fonte de consulta para esta dissertação (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005).

No estado do Tocantins a pesquisa indica a intensificação da pecuária, especialmente após a classificação do estado pela Organização Mundial de Saúde como área livre de febre aftosa (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.50), expandindo-se as pastagens pelos municípios de Augustinópolis, Esperantina, São Sebastião do Tocantins, Maurilândia do Tocantins e Ananás, todos localizados na microrregião do Bico do Papagaio (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.52). Como exemplo de impacto ambiental em consequência da conversão de matas em pastagens, tem-se o registro da destruição de palmeiras e de outras espécies no município de Araguatins, provocado pelo assoreamento das nascentes de inúmeros riachos na região (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.55). Os recursos hídricos subterrâneos também são impactados pela expansão destas *commodities*, como consta do relatório preliminar de pesquisa realizada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), indicando que “a expansão acelerada da soja (...) já compromete os rios e bacias subterrâneas (...) [dos] estados do Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso” (NAVARRO apud ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.58).

### 5.2.2. Carvão de babaçu

Pelas informações da pesquisa do MIQCB, na região do Bico do Papagaio é da siderurgia que tem decorrido a maior pressão sobre o extrativismo do babaçu. A atividade, que demanda uma grande quantidade de carvão para produção do ferro gusa<sup>52</sup>, tem se voltado à obtenção do insumo a partir do coco babaçu, produto não madeireiro, abundante na região e que fornece um carvão de excelentes propriedades (USP, 2000, p.51). As vantagens do uso de carvão de babaçu para a siderurgia decorrem do fato de que as indústrias, pressionadas pela fiscalização e pelo mercado, para garantir a origem sustentável do carvão que utilizam, têm se deparado com dificuldades crescentes para suprimento da demanda. A obtenção de carvão a partir de florestas nativas, cada vez mais tem sido alvo de fiscalização e os reflorestamentos, obrigatórios por lei, ainda não produzem o necessário. Neste contexto, o carvão de babaçu, sendo recurso vegetal não madeireiro, apresenta-se como substituto vantajoso para o carvão madeireiro.

Um diagnóstico realizado em 2005 pelo Ibama, com dados de 2000 a 2004, permite alguma indicação desta tendência identificada pela pesquisa do MIQCB. No Pará as

---

<sup>52</sup> Na siderurgia o carvão é aplicado não só como insumo energético mas também como insumo químico para redução do minério (LUCHI, 1987).

siderúrgicas não acusaram uso intenso de carvão de babaçu, com apenas duas empresas (das 6 em operação), indicando que usaram o insumo e apenas em 2004, representando entre 8 e 10% do total de carvão consumido por cada uma. Levando-se em conta o consumo total de carvão pela siderurgia, no Pará o carvão de babaçu representou pouco mais de 4% do total de carvão consumido. Já no Maranhão o uso declarado foi bem mais intenso, com indicação de consumo em todos os 5 anos da pesquisa e com 6 das 7 empresas informantes acusando a utilização. O consumo de carvão de babaçu foi crescente até 2003, chegando a representar 21,46% de todo o carvão utilizado pelas siderúrgicas do estado, registrando queda no último ano pesquisado, conforme a Tabela 3. Importante ainda registrar que para as duas empresas maiores consumidoras de carvão de babaçu no Maranhão, este representou cerca de 40% do carvão consumido no período (BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2005).

Tabela 3 - Carvão de babaçu consumido pelas siderúrgicas do Maranhão.

Ano	% de carvão de babaçu em relação ao total de carvão consumido
2000	4,32%
2001	10,23%
2002	18,16%
2003	21,46%
2004	10,45%

Fonte: Ibama - Diagnóstico do setor siderúrgico, Pará e Maranhão, 2005.

No escopo da presente dissertação solicitamos oficialmente aos órgãos estaduais de Meio Ambiente do Pará e do Maranhão a disponibilização de informações atualizadas sobre o consumo de carvão de babaçu pelas siderúrgicas, porém, apesar dos reiterados contatos, não recebemos os dados solicitados. Os números de 2005 para cá completariam a série iniciada com o Diagnóstico do Ibama, e permitiriam traçar um panorama mais confiável sobre o fenômeno em questão. Adicionalmente tentamos obter as informações junto às siderúrgicas, por *email* e posteriormente por telefone, logrando sucesso apenas no contato com a Cosipar, uma das siderúrgicas do Pará apontadas pela pesquisa do Ibama como consumidoras de carvão de babaçu. Não obtivemos informações a respeito de volume consumido, porém o gestor nos confirmou sobre as características superiores do insumo (teor de carbono fixo, resistência física e densidade), se comparado ao carvão madeireiro. Informou que a

siderúrgica adquire carvão de babaçu de vários municípios do Maranhão e do Tocantins, estes localizados na microrregião do Bico do Papagaio. Acrescentou que o carvão produzido a partir do coco inteiro, sem a extração da amêndoa, provoca liberação de substâncias oleosas, causando entupimento nas tubulações dos altos fornos. Destaca o benefício ambiental com o uso deste insumo de origem renovável, que contribui para a diminuição do desmatamento e configura-se como oportunidade de geração de renda para pequenos produtores. Por fim ressalta a necessidade de diminuição do custo de produção, com a mecanização da quebra (MILAGRES, 2009).

Em paralelo aos dados apontados no diagnóstico feito pelo Ibama a pesquisa do MIQCB identificou a grande apreensão das comunidades da microrregião do Bico do Papagaio com esta demanda por carvão de babaçu, pelo potencial de desestruturação e desagregação sobre as estruturas produtivas, sociais e políticas instaladas. O problema central é que para suprir a demanda, as indústrias siderúrgicas têm estimulado a produção de carvão a partir do coco inteiro, o que é incompatível com os demais usos do recurso, em particular a extração da amêndoa para produção do óleo. O fenômeno tem estimulado arranjos diversos para obtenção do carvão sendo um deles o arrendamento dos babaçuais para as siderúrgicas, diretamente ou por meio de intermediários, para que dali se cate todo o coco para o carvoejamento. Com o arrendamento, os proprietários encontram nova motivação para impedir o acesso à área pelos extrativistas, reacendendo os conflitos pela escassez do recurso.

Na microrregião do Bico do Papagaio, após a promulgação da Lei do Babaçu Livre estadual, tema detalhado adiante, as informações mais recentes são no sentido de que a fiscalização estadual tem sido capaz de coibir a queima de coco inteiro para fabricação de carvão, em cumprimento da lei. Esta informação nos foi repassada por alguns dos atores locais, entrevistados durante a visita de campo, refletindo a percepção geral sobre o tema e informando que os extrativistas mobilizados denunciam e o órgão ambiental estadual (Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins) têm feito várias apreensões.

### 5.2.3. Compra do coco inteiro

Na microrregião do Bico do Papagaio a compra do coco inteiro não se destina apenas à siderurgia. No município de Tocantinópolis está localizada a Tobasa Bioindustrial de Babaçu S.A., empresa com 40 anos de operação e que a partir de 2001 implantou tecnologia patenteada para descorticação e corte transversal de coco de babaçu, sendo o único complexo

industrial do gênero no país. Produz óleo, farinha, sabão, álcool e principalmente carvão ativado (TOBASA, [s.d]), adquirindo como matéria-prima amêndoas e também o coco inteiro. Para o suprimento, dispõe de uma rede, com núcleos de coleta espalhados pela região do Bico do Papagaio, abastecidos por "formiguinhas" (catadores e quebradeiras) a partir do cocal ou local de quebra até estes pontos e daí para a indústria em caminhões automatizados (LEIME, 2009).

A pesquisa feita pelo MIQCB verificou que a compra do coco inteiro resulta em escassez do recurso para as extrativistas, provocando conflitos, especialmente quando é feita em áreas tradicionalmente exploradas por estas; a pesquisa indica ainda que a prática se dá em volumes superiores à coleta regularmente praticada pelas mulheres, o que faz com que estas tenham que percorrer distâncias maiores para obter os cocos dos quais necessitam.

O maior impacto no entanto diz respeito à introdução do catador de coco, trabalhador normalmente recrutado em outros municípios, que se desloca até as regiões com maior concentração de palmeiras produtivas, especialmente em torno da Resex Extremo Norte do Tocantins. Os catadores permanecem por dias no cocal e vasculham a área recolhendo todos os cocos disponíveis, independente de características do fruto, de limitações decorrentes da prudência ecológica, ou de práticas cooperativas tradicionalmente observadas pelas extrativistas. Instala-se desta forma um confronto entre a identidade de quebradeira de coco babaçu com seus conhecimentos tradicionais, e o catador de coco, novo personagem inserido no processo e que se ocupa apenas de coletar os frutos, sem maior vínculo com a atividade ou conhecimentos sobre a espécie vegetal.

#### 5.2.4. Tecnologias de produção

Da parte das extrativistas permanecem as técnicas tradicionais de obtenção de amêndoas. A quebra do coco continua sendo feita manualmente com o machado e nas entrevistas pessoais fica clara a desconfiança em relação à introdução de novas tecnologias nesta etapa do processo. Algumas lideranças enxergam que um processo mecanizado de quebra seria “uma benção”, porém não crêem na possibilidade de haver máquinas acessíveis para as extrativistas. Uma das entrevistadas, representante de associação de extrativistas, assim se refere ao assunto:

*“pode ser que modernize mas até agora não acredito... fomos a reunião em Brasília, vimos vídeo de máquina pesada e muito cara; mas se tivesse, seria uma bênção, Ave*



*Maria! ... da máquina que vi elas podem juntar e a máquina quebra; tira a amêndoa, tira um bagaço, tudo é aproveitado e mais o carvão; se Deus abençoar e a gente vê uma máquina dessas aqui, podia dizer que a gente tinha o minério!”*

Durante a visita de campo fomos informados de que no povoado de Sete Barracas em São Miguel do Tocantins estaria instalada uma bancada para quebra do coco, permitindo que o trabalho fosse realizado em posição mais adequada e mais confortável. Em visita ao local verificamos que a bancada foi desativada, pois o machado fixado na mesa trazia riscos para as crianças e ainda o trabalho de quebra intenso provocava grande ruído, causando desconforto. Sobre a questão de mudanças na forma de produção, algumas lideranças demonstram preocupação. Uma das entrevistadas se refere ao modo tradicional de produção, dizendo:

*“eu acho que o jeito de quebrar tem que continuar do mesmo jeito; eu mesma sou quebradeira mas se chegar e dizer assim, “tu vai ficar sentada aqui nessa cadeira e tu vai quebrar coco”, eu acho que não vai dar pra mim; ela tem que se apoiar no chão, sentar no chão, e eu acho melhor assim; não sei se todo mundo vai achar melhor assim mas pra mim o melhor ainda é daquele jeito que elas tem costume de fazer ...”*

Outra entrevistada expressa preocupação com a ameaça à identidade de quebradeiras de coco babaçu, declarando:

*“já conheci várias máquinas e nenhuma tira a amêndoa como a gente tira no machado; e uma outra coisa que a gente vê é que quebrar coco na máquina você não tem a sua identidade de quebradeira ... em vez de você ser uma quebradeira você vai passar a ser uma catadeira; você vai ser uma catadeira de coco e fornecer o babaçu praquela máquina quebrar ....”*

Uma das entrevistadas levanta outra preocupação importante, que diz respeito à apropriação por terceiros, dos benefícios trazidos por uma possível mecanização:

*“até porque existem várias fazendas pra quem não tem terra, que deixa as pessoas pegar e quebrar fora; ... no momento que passar a ser quebrado via uma máquina que você vai ter que ajuntar coco de tudo quanto é lado praquela máquina, aí eu acho que eles vão querer bem ajuntar pra vender, aí é um outro problema, e aquela pessoa que não tem vai continuar sem ter, então vai ser mais uma miséria praquela família que não tem onde pegar: se todo mundo tivesse terra e tivesse babaçu tudo bem, mas não, existe muita gente sem terra e com necessidade...”*

O fato é que as tecnologias inovadoras enfrentam resistência por parte da população extrativista, além de certa divergência mesmo internamente aos movimentos sociais organizados. Em geral, as tecnologias propostas e principalmente os modelos previstos para sua implantação trazem no seu bojo a exclusão das quebradeiras de coco babaçu do processo, por relacioná-las com a característica de baixa produtividade da atividade (AYRES JÚNIOR e ESPÍNDOLA, 2008). Os autores ponderam no entanto, que “pelo que a história nos

transmite” o que provoca a exclusão da mão-de-obra não é a tecnologia introduzida mas sim o direcionamento dos detentores de capital para “reduzir custos e aumentar os lucros” (AYRES JÚNIOR e ESPÍNDOLA, 2008, p.8).

Talvez em função deste debate e também pelo declínio da importância do óleo de babaçu no mercado a questão da mecanização da quebra do coco tenha ficado em segundo plano. Não se pode deixar de registrar no entanto, o fato de que persistem iniciativas e pesquisas voltados para o assunto, que procuram superar as falhas de iniciativas anteriores, inserindo as quebradeiras de coco babaçu na construção da solução, baseada em tecnologias sociais (AYRES JÚNIOR e ESPÍNDOLA, 2008)<sup>53</sup>.

#### 5.2.5. As organizações de quebradeiras de coco babaçu, a Lei do Babaçu Livre e as casas das quebradeiras

A pesquisa realizada pelo MIQCB identificou na região do Bico do Papagaio a atuação de oito organizações sociais, formais ou informais, relacionadas com a atividade. Além do próprio MIQCB, regional Tocantins, identificou mais cinco associações e duas organizações não-governamentais. Em torno destas organizações há uma intensa atuação política, social e econômica, que mobiliza os extrativistas para reivindicarem em prol de suas necessidades.

Esta mobilização intensificou o movimento pela aprovação das leis do Babaçu Livre e em 2006 contavam-se 13 municípios do Maranhão, Tocantins e Pará com a lei aprovada (CAMPOS, 2006). Em 2008 o estado do Tocantins foi pioneiro, tendo aprovado em agosto, a primeira Lei do Babaçu Livre estadual. O dispositivo proíbe a queima do coco in natura, para qualquer finalidade, e garante o acesso das quebradeiras de coco e comunidades tradicionais às terras públicas ou devolutas onde exista a cultura. Em propriedades particulares, o acesso também é permitido mediante acordo com os proprietários. A lei também disciplina o manejo sustentável do babaçu, estabelece normas e determina valores de multas para quem não respeitar a nova legislação, voltada para a área amazônica do estado no Bico do Papagaio (OLIVEIRA, 2008). Pelas informações colhidas durante a visita de campo e outras entrevistas feitas a aplicação da Lei do Babaçu Livre tem surtido efeito e já não se identifica no Tocantins, a prática de queima de coco inteiro para fabricação do carvão.

---

<sup>53</sup> O Anexo 3 contém um breve descrição desta e de outras iniciativas e mecanização.

Outra importante conquista por parte das quebradeiras de coco babaçu foi um projeto habitacional realizado em conjunto entre os governos federal e estadual, feito sob medida para este público, já tendo sido construídas mais de 600 habitações na região do Bico do Papagaio. A conquista teve o apoio das organizações sociais e a interseção direta junto ao presidente Lula de D. Raimunda Gomes da Silva, liderança maior das quebradeiras de coco da região, com expressão nacional e internacional. Numa visita pela região percebe-se que as residências têm se constituído em um elemento adicional de afirmação de identidade, sendo as construções coloridas apontadas com orgulho como as “casas das quebradeiras”<sup>54</sup>.

Em síntese, pode-se dizer que na microrregião do Bico do Papagaio, em decorrência da valorização e das novas destinações da terra tem-se uma intensificação dos conflitos e dois movimentos de reorganização territorial convergem para desestruturar o modo de produção e reprodução tradicional extrativista: a concentração e privatização de terras, impedindo o acesso; e o aproveitamento do coco inteiro, com a apropriação do recurso pelo dono da terra, em detrimento do extrativista tradicional (ALMEIDA; SHIRAIISHI; MARTINS, 2005, p.42).

O governo, se por um lado intensifica a fiscalização ambiental sinalizando que as atividades econômicas não podem se instalar ao preço da devastação dos recursos naturais, por outro lado tem interesse na produção de *commodities* para exportação. Nesta ambigüidade adota medidas apenas pontuais, que muitas vezes surtem efeito contrário ao desejado. A procura pelo coco de babaçu é um exemplo, pois sua demanda se intensifica na medida do rigor da fiscalização dos desmatamentos e do combate às formas primitivas de trabalho, que ocorrem em torno da atividade de produção de carvão madeireiro.

Sob a ótica da sustentabilidade, o momento atual apresenta possibilidades distintas, que tanto podem vir a se configurar como oportunidades, quanto como ameaças para a atividade, conforme ilustrado na Figura 7. Do ponto de vista ambiental a valorização do coco para produzir carvão faz com que o desmatamento dos babaçuais deixe de ser a maior ameaça, apesar do risco de comprometimento do recurso, com a intensificação da cata do coco inteiro. Do ponto de vista econômico, o fenômeno poderia ser uma alternativa para a valorização da cadeia produtiva e para uma melhor repartição de benefícios, apesar de o quadro atual indicar a tendência de impactos negativos sobre as ainda frágeis estratégias de produção e comercialização cooperativas. Do ponto de vista social, poderia ser uma oportunidade para inserção produtiva da população, no entanto o que se observa é a histórica

---

<sup>54</sup> Observação pessoal da pesquisadora durante a visita de campo.

tendência de não valorização do trabalho extrativista. As formas de absorção da população tradicional têm representado perspectivas de afastamento de uma inserção autônoma, baseada na atividade de coleta e quebra do coco, em direção à atividade apenas de catação, que não requer especialização, impondo mudanças na organização socioprodutiva e representando uma ameaça ao modo de produção e reprodução da população tradicional.

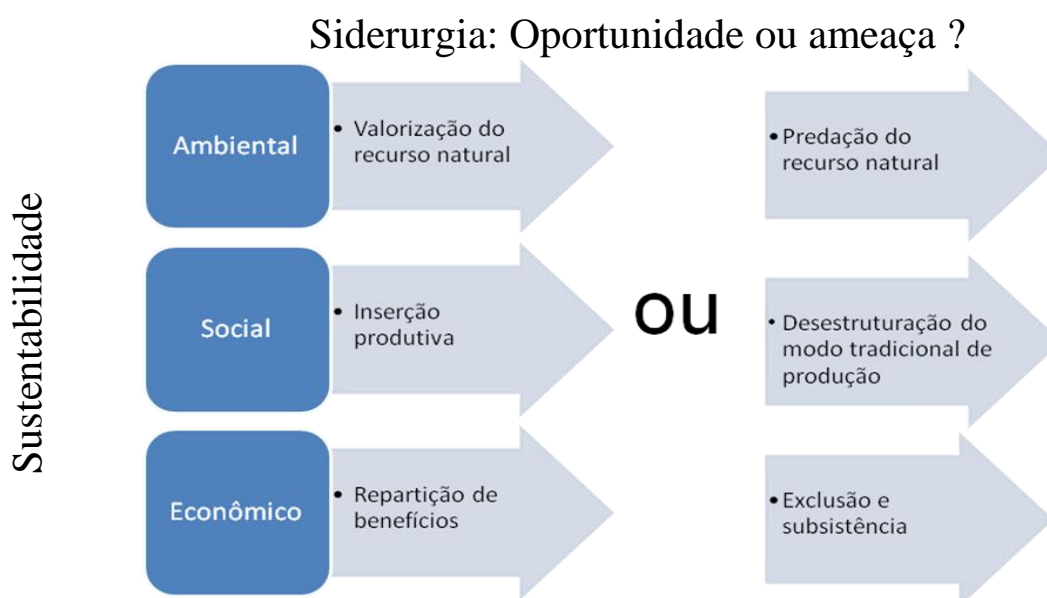


Figura 7 - Oportunidades ou ameaças sobre a sustentabilidade do extrativismo do babaçu, frente à demanda de carvão para a siderurgia.  
Fonte: Elaboração própria.

Na microrregião do Bico do Papagaio, as quebradeiras de coco babaçu organizadas em suas associações, têm logrado conquistas como a Lei do Babaçu livre estadual, o programa habitacional das “casas de quebradeiras” e a afirmação da identidade coletiva em torno da atividade, permanecendo no entanto os conflitos e principalmente a pouca valorização econômica da atividade. Nos próximos itens nos deteremos a analisar quais são os espaços de negociação e atuação política que as quebradeiras de coco babaçu dispõem hoje para atuar na região, em função das políticas públicas recentes.

### **5.3. Sistema de governança territorial do Bico do Papagaio: oportunidades horizontais e verticais de participação política**

Para Celina Souza o sistema de governança local envolve um conjunto de organizações públicas, privadas, de origem comunitária ou não-governamental (SOUZA, 1998), enriquecido com as institucionalidades criadas com a Constituição Federal de 1988, que conferiram maior autonomia para os municípios instrumentalizando-os para honrar as novas responsabilidades em relação à prestação de serviços universais como saúde e educação (SOUZA, 2004). De forma análoga, pressupomos aqui um sistema de governança territorial, aplicado a uma escala sub-regional, correspondente a um conjunto de municípios .

Para algumas das políticas públicas mais recentes, a escala local se refere a um recorte territorial que engloba um conjunto de municípios, refletindo a constatação de que os problemas locais são condicionados por realidades regionais. Ao envolver municípios equivalentes em termos de realidade socio-econômica-produtiva, busca-se concertações mais amplas, favorecendo a sinergia e integração de ações. Adicionalmente tem-se apresentado a tendência de preservar recortes já adotados por outras institucionalidades, o que além de favorecer a sinergia, contribui para consolidar a identidade regional e permite situações concretas de integração vertical e economia de recursos.

Os colegiados territoriais, que se constituem nas instâncias verticais de participação da sociedade civil para a co-gestão de políticas, aliados às instâncias municipais, redes de instituições governamentais e não governamentais, compõem, dessa forma, o que consideramos como o sistema de governança territorial da microrregião do Bico do Papagaio, detalhado nos próximos itens.

#### **5.3.1. Colegiados territoriais na microrregião do Bico do Papagaio: oportunidade para articulação vertical das políticas públicas**

No escopo do programa Promeso, uma das mesorregiões diferenciadas indicadas pelo MI para atuação foi a Mesorregião do Bico do Papagaio, que compreende 66 municípios, nos estados do Pará (25), Maranhão (16) e Tocantins (25), com área total de 140.111 km<sup>2</sup>, população de 1.599.598 habitantes e densidade demográfica de 4,53 hab/km<sup>2</sup>, segundo estimativa de 2007 do IBGE (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Promeso, 2009).

No Tocantins, os 25 municípios correspondem exatamente à microrregião do Bico do Papagaio, recorte do IBGE, área foco de estudo desta pesquisa (Figura 8).

O Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Bico do Papagaio foi instalado em dezembro de 2007, composto pela Assembléia Geral, Conselho de Representantes, Diretoria, Membros Honorários e Câmaras Técnicas. Na Assembléia Geral, órgão máximo de deliberação do Fórum, os três estados que participam da mesorregião estão representados equitativamente. Fazem parte da Assembléia Geral representantes da sociedade civil, do poder executivo e legislativo municipal, dos governos estaduais, de representações estaduais de órgãos do governo federal como Incra e Ibama, de instituições de pesquisa e extensão, além de representantes do MI. A indicação dos representantes é feita pelas respectivas representações estaduais. Para a Diretoria, instância executiva do Fórum, são eleitas três chapas, uma por estado, que se sucedem assumindo cada uma a função, por período de um ano (MESORREGIÃO, [s.d.] b).

A representação atual do Tocantins na mesorregião é formada por quatro representantes de cada um dos 25 municípios, contando com 43% de representantes das prefeituras, 38% de representantes de sindicatos, associações ou cooperativas, 16% de representantes de igrejas, escolas e poder legislativo e 3% de representantes estaduais (Ruraltins) (MESORREGIÃO, [s.d.] c). O Plano de Ação, uma das atribuições do Fórum da Mesorregião, foi elaborado em 2008, validado pela Assembléia Geral em março de 2009, encontrando-se em fase de definição de estratégias e linhas de ação, com a priorização das cadeias produtivas a serem apoiadas (MESORREGIÃO, [s.d.] a). O artesanato de babaçu consta como uma das cadeias produtivas indicadas porém ainda não foi definido como prioridade. Na última reunião ocorrida em Marabá em 26 de maio<sup>55</sup> foi aprovado o Plano de Ação da regional do Tocantins, tendo sido priorizada a cadeia produtiva da bovinocultura de leite, destinando-se recursos da ordem de um milhão e meio de reais para projetos a serem apresentados neste tema, cobrindo 11 municípios da região<sup>56</sup>. A relação entre a participação das quebradeiras de coco babaçu neste Fórum e a inserção de seus projetos na pauta de prioridades será discutida no Capítulo 6.

---

<sup>55</sup> Durante a visita de campo participamos da reunião preparatória da regional Tocantins, ocorrida em Araguatins, em 25 de maio de 2009.

<sup>56</sup> Secretário do Fórum da Mesorregião do Bico do Papagaio; mensagem de email; 12/06/2009.

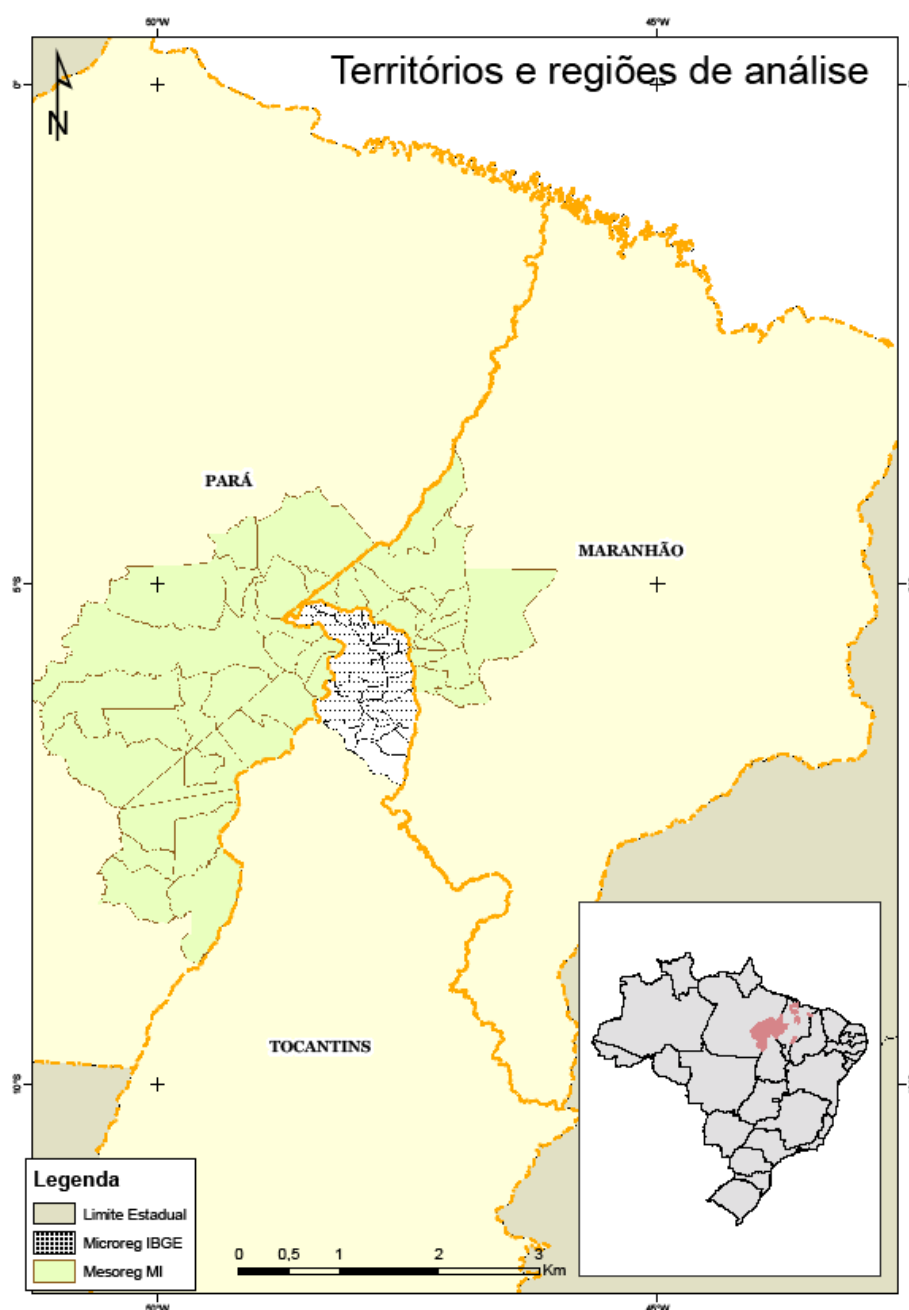


Figura 8 - Mesorregião do Bico do Papagaio.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, Divisão Territorial Brasileira, 2005 e Ministério da Integração Nacional, Promeso, 2009.

No âmbito do programa Territórios Rurais, depois Territórios da Cidadania, o Território Rural do Bico do Papagaio foi criado em 2003, composto por doze municípios localizados no extremo norte do estado do Tocantins (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004), sendo posteriormente ampliado para 25 municípios, passando a coincidir com a microrregião do Bico do Papagaio, como definida pelo IBGE. Em

março de 2008, passou a ser um dos sessenta Territórios da Cidadania<sup>57</sup>, mantendo o mesmo recorte da microrregião do IBGE.

O Colegiado Territorial do Bico do Papagaio é a instância de participação do Território da Cidadania e tem composição paritária entre governo e sociedade civil. Dentre outras atribuições deve priorizar demandas locais para o órgão gestor e promover a interação entre as esferas pública e setorial. É composto atualmente por três representantes do governo e três da sociedade civil, de cada um dos 25 municípios, além de quatro representantes do executivo estadual, quatro representantes de órgãos federais e oito representantes da sociedade civil com atuação estadual ou regional. Possui ainda uma coordenação executiva composta por quatro membros, também de composição paritária entre governo e sociedade civil. A coordenação geral é exercida pela Associação de Municípios do Bico do Papagaio (Ambip), entidade que representa os prefeitos da região.

Em relação ao Programa Fome Zero, o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Bico do Papagaio foi implementado em 2004 tendo como recorte regional os 25 municípios da microrregião do Bico do Papagaio. Faziam parte da constituição inicial do fórum 79 representantes, sendo 50 da sociedade civil, 25 do poder público municipal e 4 representantes do poder público estadual. Anteriormente à implantação, ainda em 2003, houve a capacitação dos Alsa – Agentes Locais de Segurança Alimentar, pessoas da comunidade, com representação local, que atuariam como multiplicadores nos municípios do território (UFT, 2004). Identifica-se aqui um caso do que Evans (1996) define como sinergia por entrelaçamento entre a sociedade civil e o poder público: a alocação de indivíduos da comunidade para atuarem como agentes públicos confere legitimidade à ação e compromete os agentes com os resultados do grupo que representam. A implantação do Consad se deu com uma série de encontros e oficinas para elaboração do Plano de Ação, atividades que ficaram sob a responsabilidade de Universidade Federal do Tocantins, que atuou como entidade implementadora deste Consad. Os 50 componentes da sociedade civil no consórcio estão divididos em trabalhadores rurais, urbanos, representantes de associações comunitárias, fóruns e conselhos municipais, dentre outros, inclusive alguns representantes de fóruns Dlis. No Capítulo 4, ao descrever o Consad, indicamos este como tendo sido proposto a partir de estudos evolutivos do Programa Comunidade Ativa que acreditamos que a presença destes membros seja um reforço para esta constatação.

---

<sup>57</sup> Em setembro de 2008 foram lançados mais 60 territórios, atingindo 120 Territórios da Cidadania. (BRASIL, Portal da Cidadania, s/d).



A política de apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APL) do MDIC opera por meio de Núcleos Estaduais que devem identificar os arranjos locais a serem fomentados, analisar as propostas dos mesmos além de promover articulações para apoio às demandas. Para cada período de planejamento os Núcleos Estaduais indicam 5 APL prioritários, que são objeto de planos de desenvolvimento específicos. O estado do Tocantins não considerou o babaçu como arranjo prioritário em nenhum dos dois períodos (2005-2008 e 2008-2010), diferentemente do estado do Maranhão, que relacionou o babaçu como APL prioritário no período 2008-2010 (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, [s/d b]). Consideramos relevante relacionar aqui esta política, como uma possibilidade potencial de apoio e fomento ao extrativismo do babaçu, dependendo para tanto da mobilização e articulação dos atores organizados em torno da atividade.

Finalmente relacionamos o processo de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) realizado pelo estado do Tocantins para a região norte do estado. Trata-se de processo já concluído; porém, para estudos sobre a inserção das quebradeiras de coco babaçu nas instâncias de gestão, a análise deste Zoneamento, considerado como produto e também como processo, nos traz valiosas contribuições. Segundo os relatórios do ZEE, a importância da participação social está relacionada com a maior aderência dos resultados à realidade local, para que as políticas públicas e ações nele baseadas tenham mais legitimidade frente à diversidade de atores (TOCANTINS, 2003). Na elaboração do ZEE do norte do Tocantins a participação da sociedade civil foi objeto de duas estratégias principais: a primeira constou de um levantamento para identificação das organizações sociais formais existentes na área de estudo e a segunda constou de eventos participativos para exposição das propostas do zoneamento ao julgamento da sociedade local, ocorridos entre outubro de 2003 e julho de 2004. Todos estes colegiados estão articulados no território e ao mesmo tempo representam uma construção própria para a integração vertical entre políticas de vários órgãos de governo.

### 5.3.2. Colegiados municipais na microrregião do Bico do Papagaio: predisposição para a participação política

Os Conselhos se constituem em uma das instâncias municipais do sistema de governança territorial identificado sobre a microrregião do Bico do Papagaio. São inovações do sistema de gestão de políticas no Brasil, constituídos no bojo do processo de redemocratização desencadeado com a Constituição Federal de 1988. Sua existência no

entanto não é garantia de gestão democrática, devendo ser analisado mais em profundidade seu funcionamento e principalmente sua autonomia. Abramovay afirma que “a profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático” (apud MENDES, 2007, p.40) e Gohn (2001) confirma que os conselhos gestores são elementos de um novo modo de governança, aonde ocorre a parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público em prol de melhores políticas sociais.

Complementam o sistema de governança territorial as instituições civis, expressão da participação política pela via organizacional. De acordo com Avelar (2007), apesar de as instituições civis não serem instituições políticas formais, fazem parte da cena política e estão relacionadas ao voluntariado, que segundo Cardoso (2000), seria o “encontro da solidariedade com a cidadania”. Para a Prof<sup>a</sup> Ruth Cardoso o voluntariado no Brasil contemporâneo supera a dimensão religiosa da filantropia e expressa “o desejo e a capacidade da sociedade de assumir responsabilidades e de agir por si mesma” (CARDOSO, 2000, p.5).

No escopo deste trabalho focamos o estudo nas instituições relacionadas com o extrativismo do babaçu, como sindicatos de trabalhadores rurais, associações de agricultores ou de assentamentos de reforma agrária, porém na região existem ainda cooperativas, instituições religiosas e outras voltadas para temas como esporte, saúde ou assistência social. Um olhar sobre os dados de instituições sem fins lucrativos e cooperativas, relativos à microrregião do Bico do Papagaio (Figura 9), publicados pelo IBGE, permite algumas observações interessantes<sup>58</sup>. A relação entre o Pib *per capita* e a quantidade de associações e cooperativas por mil habitantes se mantém entre o Brasil e a Região Norte, ou seja decaindo o Pib também decai a densidade associativa/cooperativa. A tendência porém não se mantém para o estado do Tocantins e nem para a microrregião do Bico do Papagaio em particular. Esta, apesar de registrar um Pib *per capita* bem menor do que o do estado do Tocantins, apresenta uma densidade associativa/cooperativa maior do que a deste, que por sua vez apresenta desempenho associativo/cooperativo acima do da Região Norte. A tendência aqui registrada, que deve ser objeto de estudos estatísticos mais aprofundados, pode indicar uma predisposição especial para a participação política pela via organizacional, entre a sociedade civil da microrregião de estudo. Em especial deve-se considerar o fato de que na quantidade de associações não estão computados os sindicatos e partidos políticos.

---

<sup>58</sup> As Associações compreendem as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, nas quais, conforme a definição do IBGE não estão incluídos, dentre outros, partidos políticos ou sindicatos (IBGE, 2008).

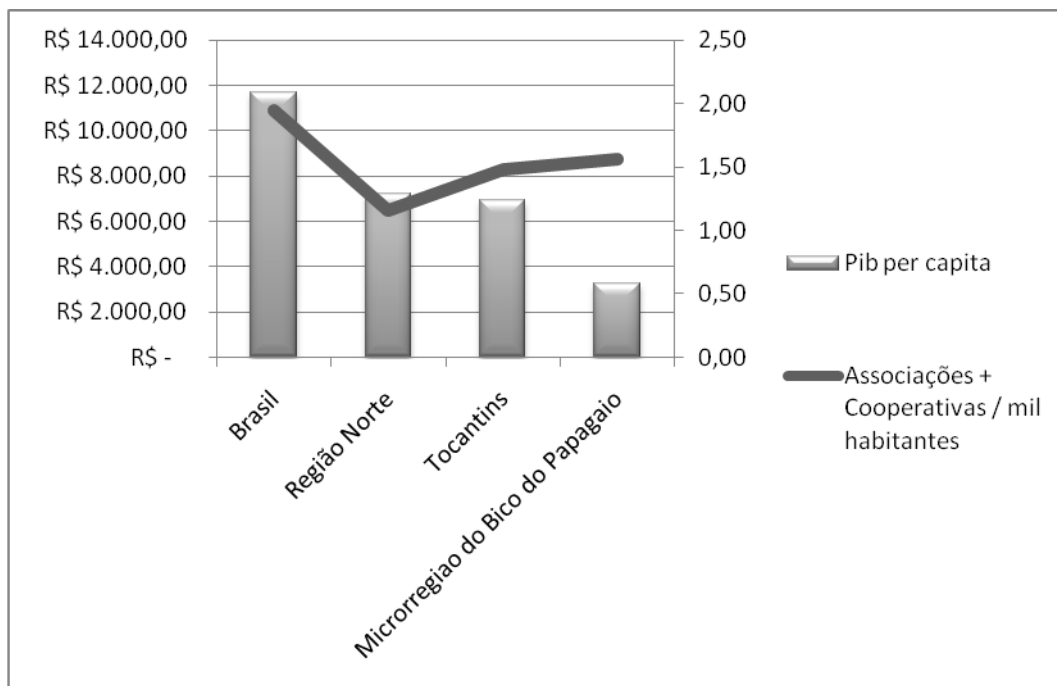


Figura 9 - Comparação entre a quantidade de instituições civis e o Pib, na região de estudo, 2005. Fonte: elaboração própria a partir de IBGE, Cadastro Central de Empresas 2005 e IBGE, Pib dos municípios, 2005.

Ao final deste capítulo vimos que a situação atual do extrativismo do babaçu no Bico do Papagaio sofre pressões e se relaciona com múltiplos atores em diferentes escalas. O sistema de governança territorial presente oferece espaços para que os extrativistas busquem vantagens e apoio tanto para a atividade quanto para melhoria de sua qualidade de vida. Os dados sobre quantidade de associações e cooperativas parecem indicar uma predisposição para a participação, o que será melhor analisado no próximo capítulo, resultado das informações obtidas na visita de campo, onde veremos como os extrativistas de babaçu ocupam e se inserem nos espaços institucionais do sistema de governança territorial da microrregião do Bico do Papagaio.

## **6. A PARTICIPAÇÃO DAS QUEBRadeiras DE COCO BABAÇU, CO-GESTÃO E SUSTENTABILIDADE NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO**

### **6.1. Procedimentos metodológicos**

Trata este capítulo de responder à terceira questão de pesquisa: “Em que medida a organização social, política e produtiva das quebradeiras de coco babaçu tem concorrido para a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio - Tocantins?”. Para orientar a análise, a questão foi subdividida em duas partes:

- (1) Em que medida as quebradeiras de coco babaçu participam das instâncias que compõem o sistema de governança territorial da microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins e que fatores concorrem a favor ou contra esta participação, sob o enfoque dos diferentes atores? e,
- (2) Qual a influência da participação das organizações de quebradeiras de coco babaçu no sistema de governança territorial sobre a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na região?

Para analisar o sistema de governança territorial da microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins, agrupamos as instâncias que o compõem em governamentais e não governamentais. Por governamentais consideramos os colegiados propostos ou relacionados com políticas públicas federais, conforme descrito no Capítulo 5, quando identificamos as políticas de desenvolvimento regional e territorial atuantes sobre a região de estudo. Consideramos tanto as políticas que se desenvolvem com base em colegiados territoriais quanto as que propõem colegiados municipais, como os conselhos gestores de políticas públicas. Por não governamentais consideramos as organizações civis como associações, sindicatos, igrejas, inclusive os partidos políticos, intensamente presentes no relato sobre a organização sociopolítica dos extrativistas.

Para avaliar em que medida se dá a participação das quebradeiras de coco babaçu nestas instâncias, nos valem de entrevistas semi-dirigidas, feitas com dois grupos de atores: (1) os gestores dos colegiados governamentais; e (2) as próprias extrativistas e suas lideranças. Foram preparados dois roteiros distintos, com os principais pontos, de modo a

guiar o entrevistador (Anexo 1). Quivy e Campenhoudt (2005) indicam que a técnica de entrevistas semidiretivas ou semiestruturadas em pesquisa social, parte do trabalho de Rogers, psicoterapeuta que desenvolveu um método centrado na não-diretividade, deixando que as análises fossem conduzidas pelo próprio paciente. A aplicação nas investigações sociais não pode ser tão livre, afinal, é o pesquisador quem estabelece o tema e as linhas gerais da entrevista, porém a adoção pelo entrevistador de uma postura de facilitação, contribui para ampliar o campo de possibilidades da entrevista. Durante as entrevistas procurou-se seguir a orientação de Quivy e Campenhoudt, com o mínimo possível de perguntas e de intervenções, permitindo ao entrevistado exprimir em sua própria linguagem suas “características conceituais e seus quadros de referência” (2005, p.75).

Para identificar os gestores a serem entrevistados nos valem de alguns procedimentos metodológicos: primeiro, a partir de informações documentais sobre os colegiados, identificamos as pessoas chave em cada instância; e segundo, mantivemos contato com estas pessoas para agendamento de entrevista, privilegiando o contato pessoal. Inicialmente nos concentramos nos colegiados territoriais e com base na pesquisa documental feita para conhecer cada uma das políticas pudemos identificar que em geral seus colegiados possuem um grupo de gestão com presidente e secretário e alguns contam com a figura do articulador, responsável pela adesão de instituições ao grupo e pelas interações entre este colegiado e outros. Estabelecidos os contatos com as pessoas chave, inicialmente por *email*, realizamos as entrevistas possíveis em Brasília e agendamos as que seriam feitas durante a visita de campo. Destes responsáveis procuramos obter também documentos, textos e relatórios de presença nas reuniões.

Quanto aos colegiados municipais fizemos inicialmente uma busca pela *internet* na tentativa de identificar os representantes e seus contatos. As dificuldades foram variadas, desde nenhuma informação encontrada, até o caso de informações desatualizadas. Antes da visita de campo conseguimos obter alguma informação a respeito dos conselhos de Meio Ambiente, de Desenvolvimento Rural Sustentável e de Saúde, porém não tivemos sucesso nas tentativas de contato por *email*. Optamos por buscar os demais contatos pessoalmente, durante a visita de campo. Posteriormente, recebemos retorno de dois conselhos de Saúde e pudemos então realizar por telefone as entrevistas.

A identificação dos representantes de quebradeiras de coco babaçu a serem entrevistadas partiu da literatura consultada para este trabalho, de indicações dos próprios gestores de colegiados e de indicações da assessoria do MIQCB, que ainda nos apoiou durante e visita de campo.

Na visita de campo percorremos, entre os dias 25 e 27 de maio de 2009, alguns municípios da microrregião do Bico do Papagaio. De Brasília parte-se por transporte aéreo até Imperatriz no Maranhão, de onde balsas fazem a rápida travessia sobre o rio Tocantins, até o povoado de Bela Vista, município de São Miguel do Tocantins. Nesta região, na ponta do Bico do Papagaio, as distâncias são relativamente curtas e as estradas encontram-se em boas condições. Vans cruzam com regularidade um eixo principal que liga os municípios de São Miguel do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins, Axixá do Tocantins, Augustinópolis e Araguatins, num trajeto de cerca de 2 horas de duração. No primeiro dia seguimos direto até Araguatins para participar de uma reunião do Fórum da Mesorregião do Bico do Papagaio, onde iniciamos os contatos e as entrevistas. Retornamos a São Miguel do Tocantins para encontros com lideranças de quebradeiras de coco babaçu no escritório do MIQCB e no outro dia realizamos visitas e entrevistas com responsáveis por Conselhos municipais. Visitamos em seguida o município de Buriti do Tocantins para encontro com lideranças e pesquisas sobre conselhos municipais. No último dia visitamos a Ambip em Augustinópolis, onde funciona a secretaria dos três colegiados territoriais, Consad, Territórios da Cidadania e Fórum da Mesorregião e por último o município de Sítio Novo do Tocantins onde entrevistamos gestores e lideranças.

As entrevistas foram orientadas pelos dois roteiros preparados, um para os gestores de políticas públicas e outro para os representantes de quebradeiras de coco babaçu. As entrevistas foram na maior parte das vezes gravadas em mídia digital, o que facilitou o registro no momento da entrevista e a análise posterior das informações. Da avaliação das informações coletadas extraímos as respostas para a terceira questão de pesquisa. Nos próximos itens apresentaremos e analisaremos os resultados obtidos.

#### 6.1.1. Apresentação das instâncias governamentais pesquisadas: fragilidades dos sistemas de informação municipal

Os colegiados territoriais atuando sobre a região do Bico do Papagaio e que têm mobilizado tanto a sociedade civil quanto o governo local são o Consad, o Fórum da Mesorregião e o Colegiado do Território da Cidadania<sup>59</sup>. Destes, identificamos e entrevistamos todos os gestores, à exceção da presidente do Consad, que se encontrava com

---

<sup>59</sup> Maiores referências sobre estes colegiados encontram-se no Capítulo 5 do presente trabalho.

problemas de saúde e o presidente do Fórum da Mesorregião, cargo vago no momento. As lacunas não comprometeram a coleta de dados pois os técnicos contatados forneceram todas as informações necessárias, inclusive a relação de membros de cada colegiado. Entrevistamos também o gestor estadual responsável pelas consultas públicas realizadas durante o Zoneamento Ecológico-Econômico do norte do Tocantins, ocorridas entre outubro de 2003 e julho de 2004, oportunidade de grande participação da sociedade civil, que nos forneceu importantes informações qualitativas sobre a participação e sobre a relevância das quebraadeiras de coco babaçu.

Sobre os conselhos municipais, a princípio identificamos os de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Rural Sustentável, por tratarem de temas relacionados ao extrativismo, à agricultura familiar e à proteção ambiental. Na fase preparatória para a visita de campo entrevistamos um gestor do Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins que nos esclareceu sobre Conselhos Municipais de Meio Ambiente e dois gestores da Secretaria de Agricultura do Tocantins, que nos esclareceram a respeito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

O critério de distribuição das entrevistas por tema de conselho foi baseado na disponibilidade dos informantes, porém verificou-se que a quantidade reproduziu a realidade observada na pesquisa do IBGE<sup>60</sup>. Esta identifica que são sensivelmente mais numerosos os conselhos cuja criação é mandatória e segundo Ortega (2007) aqueles que envolvem transferência de recursos do governo federal, como por exemplo Saúde, Assistência Social (CAS) e Desenvolvimento Rural Sustentável. Sobre o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), acreditamos que nos pequenos municípios, ligados à agricultura familiar, sua importância possa estar relacionada com o mecanismo de Compra Direta, que garante um mercado para gêneros produzidos localmente no município. A Figura 10 apresenta a distribuição da quantidade de conselhos municipais contatados, que somaram ao todo vinte e três.

---

<sup>60</sup> IBGE: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

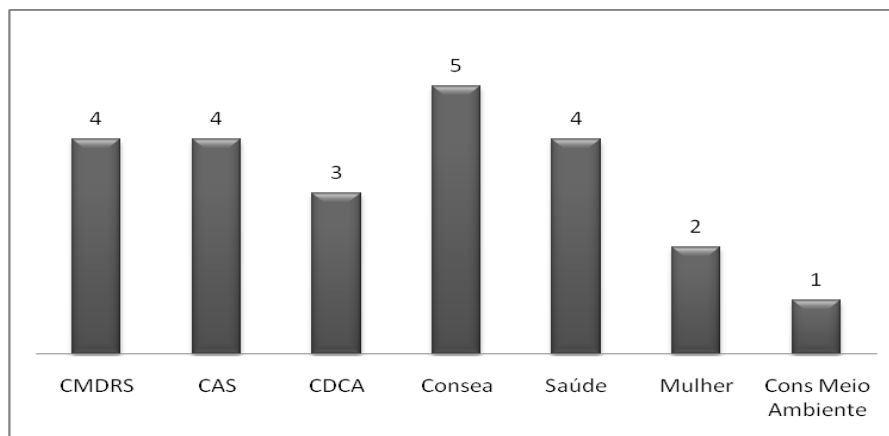


Figura 10 - Quantidade de entrevistas feitas por tema de conselho municipal.  
Fonte: Elaboração própria.

A Figura 11 apresenta a quantidade de conselhos contatados em cada um dos 7 municípios onde foram pesquisados conselhos. As quantidades confirmam a grande dificuldade para realizar este tipo de contato de forma remota, por *email* ou mesmo por telefone. Nos municípios onde foi possível visitar pessoalmente a prefeitura, o contato em geral foi bastante produtivo, identificando-se com facilidade as pessoas que detinham as informações. As tentativas por telefone já foram bem mais dificultosas e as por *email*, especialmente o primeiro contato, praticamente infrutíferas. Como exemplo, para os Conselhos de Saúde, para os quais enviamos 25 mensagens de *email*, tivemos retorno de apenas 2, a mesma quantidade de obtivemos nas visitas pessoais, totalizando 4 Conselhos de Saúde pesquisados.

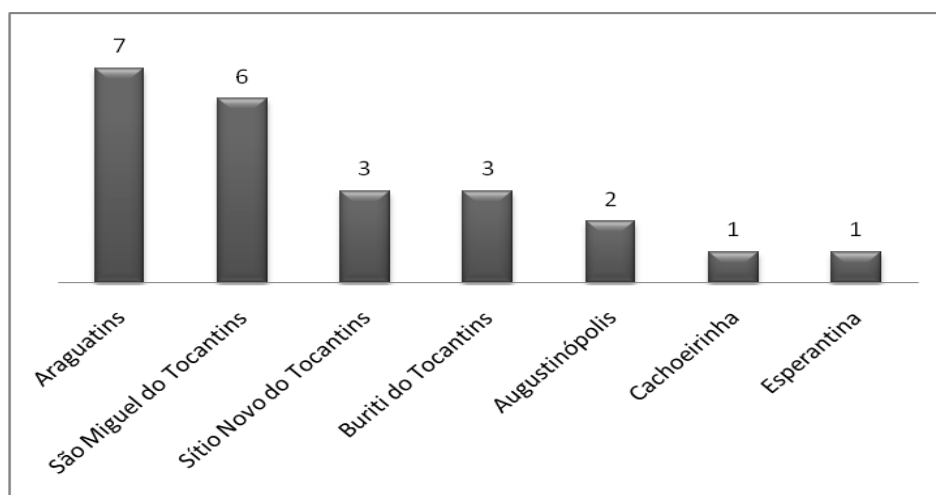


Figura 11 - Quantidade de conselhos entrevistados por município.  
Fonte: Elaboração própria.



Os variados graus de dificuldade para acesso às informações dos colegiados territoriais ou municipais já nos indicam diferenças e uma certa fragilidade nas estruturas de gestão destas instâncias. Os colegiados territoriais, relacionados à políticas públicas federais, possuem uma organização um pouco mais estruturada, contando com o apoio de secretaria, por meio da qual o acesso à informação é facilitado. Já o acesso às informações sobre conselhos municipais, sediados e secretariados pelas prefeituras, é mais ou menos dificultado de acordo com a própria estrutura da prefeitura. No caso dos municípios em estudo, com baixos índices de desenvolvimento, muito pouca informação encontra-se, por exemplo, disponível pela *internet*, sendo o contato pessoal a forma de entrevista mais eficiente. Nenhuma das prefeituras pesquisadas dispunha de informações centralizadas sobre os conselhos municipais em funcionamento, à exceção de Buriti do Tocantins, cujo representante nos informou estar em implantação a Casa dos Conselhos, a ser instituída com esta finalidade.

#### 6.1.2. Conjunto de gestores e extrativistas entrevistados

Ao todo, entre as entrevistas feitas em campo e outras realizadas por telefone, por *email* ou ainda pessoalmente em Brasília, foram contatadas 38 pessoas, sendo 30 representantes de colegiados governamentais e 8 representantes das quebradeiras de coco babaçu, de 8 municípios diferentes. A Figura 12 apresenta a distribuição dos entrevistados segundo o segmento e abrangência de atuação, se municipal ou regional. Um dos entrevistados hoje ocupa um cargo público na prefeitura municipal e tem responsabilidade sobre alguns conselhos, porém até 2008 representava a sociedade civil nestes conselhos. Como na gestão atual estes conselhos ainda se encontram em reestruturação o depoimento que nos foi dado versou sobre a época anterior, como representante da sociedade civil e desta forma sua entrevista foi classificada como fazendo parte deste segmento. Como ele foi o único representante pesquisado no seu município temos 8 municípios na distribuição dos entrevistados, contra 7 na distribuição dos conselhos. A relação completa de entrevistados encontra-se no Anexo 2.

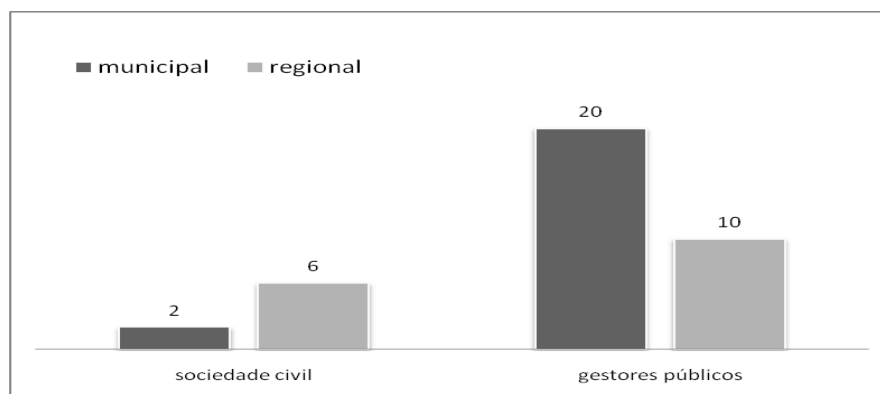


Figura 12 - Distribuição dos entrevistados segundo segmento e abrangência de atuação.  
Fonte: Elaboração própria.

## 6.2. De quais colegiados participam: diferentes percepções

Nesta parte serão desenvolvidos aspectos relacionados aos fatores que facilitam ou dificultam a presença das quebradeiras de coco babaçu nas instâncias de participação do sistema de governança do território, respondendo desta forma à primeira parte da terceira questão de pesquisa. Importante registrar que as informações colhidas foram oriundas de entrevistas concedidas em geral sem agendamento prévio, o que implica em respostas fornecidas com informações presentes na memória. Se por um lado este fato pode significar alguma perda de informação por outro pode revelar diferentes percepções sobre as participações: as informações fornecidas são aquelas que vêm à memória espontaneamente e tendem a estar relacionadas àquelas mais priorizadas ou valorizadas. Da apresentação dos resultados, nos itens a seguir, pode-se constatar alguns casos claros de diferença entre as percepções dos gestores (o extrativista faz parte da lista de membros) e dos extrativistas (o extrativista se declara participante).

### 6.2.1. De quais instâncias participam - informações dos extrativistas

No conjunto, os 8 representantes extrativistas pesquisados declararam 44 participações<sup>61</sup>, sendo a maioria delas em instâncias não governamentais, como mostrado na Figura 13. A

Figura 14 apresenta as instituições às quais os entrevistados declararam pertencer, com o detalhamento das categorias Associações e Conselhos. Quanto à quantidade de participações por categoria de instituição, as Associações foram as que apresentaram maior número, seguidas pelos Conselhos Municipais e pelos Sindicatos, conforme detalhado na Figura 15.

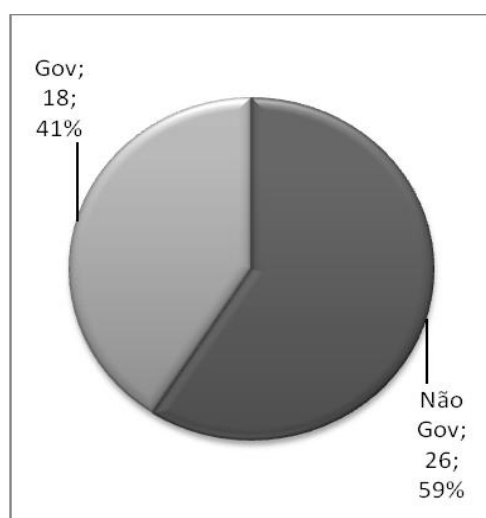


Figura 13 - Participação dos entrevistados em colegiados governamentais e não governamentais.  
Fonte: Elaboração própria

---

<sup>61</sup> Importante registrar que não se tratam de 44 colegiados ou instituições distintas pois uma mesma instância pode ter a participação de mais de um extrativista.

Não Governamentais	Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Partido Político Associações (Asmubip, CNS, MIQCB, APATO, AMB, Arent) Igreja Escola Família Agrícola
Governamentais	Conselho municipal (Saúde, Segurança Alimentar, Ação Social, Desenvolvimento Rural Sustentável) Consad Território da Cidadania Conselho Gestor do Babaçu Reafi Mercosul

Figura 14 - Instituições das quais as entrevistadas declararam participar.  
Fonte: Elaboração própria.

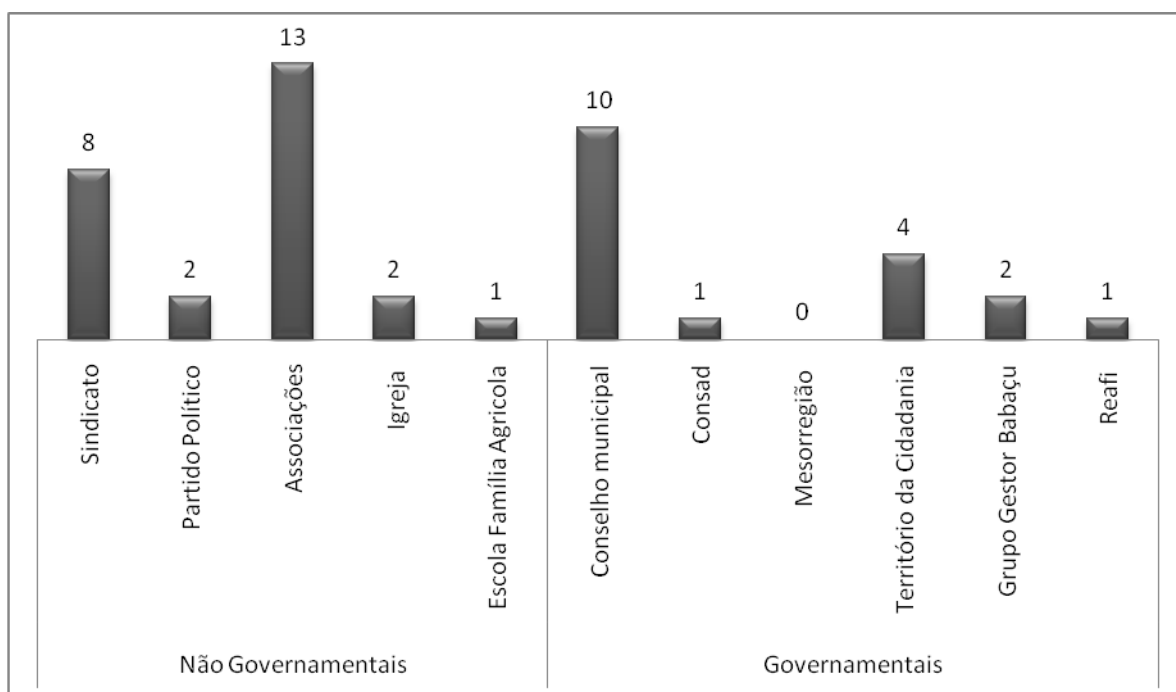


Figura 15 - Quantidade de participações por categoria de instituições, conforme declarado pelos extrativistas.  
Fonte: Elaboração própria.

Pelas respostas percebe-se que os extrativistas entrevistados desempenham uma intensa atividade de participações em colegiados. Numa média simples obtem-se que cada um deles participa de mais de 5 colegiados, indicando que a amostra de entrevistados que

pesquisamos pode ser considerada representativa para os objetivos desta pesquisa. Esta convergência pode indicar, no entanto, uma dificuldade para indicação de representantes, com sobrecarga para àqueles mais disponíveis e preparados, aspecto a ser aprofundado no decorrer deste capítulo.

#### 6.2.2. De quais instâncias participam – informações dos gestores

Quanto às informações sobre a participação das quebradeiras de coco babaçu prestadas pelos responsáveis por colegiados é necessário analisar separadamente os conselhos municipais e os colegiados territoriais. Estes, sendo apenas três, foram contatados na sua totalidade, o mesmo não ocorrendo com os gestores de conselhos municipais. Em comum registra-se que os gestores convergem sobre a disposição das quebradeiras de coco babaçu para participar de colegiados, ouvindo-se com frequência expressões como “*elas participam de tudo!*”.

##### 6.2.2.1. Conselhos municipais

Em geral a participação de quebradeiras de coco babaçu em conselhos municipais declarada pelos gestores é maior do que a participação declarada pelas próprias extrativistas. Este esclarecimento, aliado ao fato de que, como já constatado, os extrativistas consultados participam de muitos colegiados, em parte pode justificar a omissão de algumas instâncias. Outra parte, no entanto, mais reveladora pode dizer respeito ao sentido de pertencimento dos extrativistas em relação aos conselhos. Um caso em particular parece ser ilustrativo desta possibilidade: trata-se de uma extrativista que consta da ata de fundação de um conselho municipal e que foi indicada pelo gestor como participante ativa, mas que não se considera como membro e inclusive lamenta o fato de não ser convidada para as reuniões. Este caso será objeto de análise mais detalhada na parte que discutirá sobre os fatores que favorecem ou dificultam a participação das extrativistas nas diferentes instâncias.

Gestores de 12 dos 23 conselhos municipais consultados declararam haver representantes de quebradeiras de coco babaçu entre os membros. A distribuição por temas por conselhos encontra-se detalhada na Figura 16.

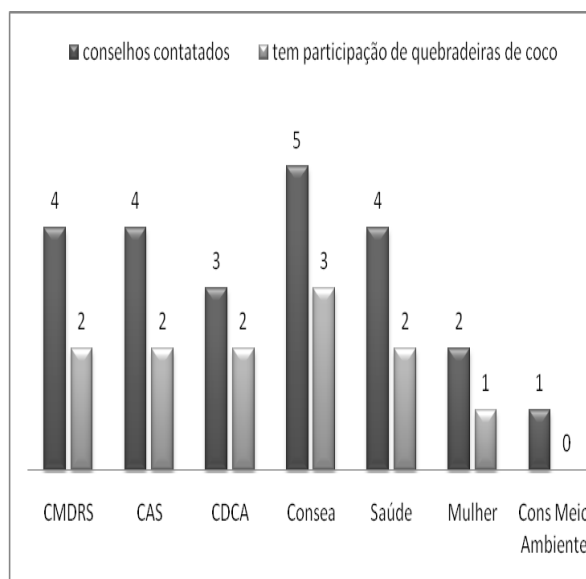


Figura 16 - Quantidade de conselhos com presença de quebradeiras de coco, por tipo de conselho.  
Fonte: Elaboração própria.

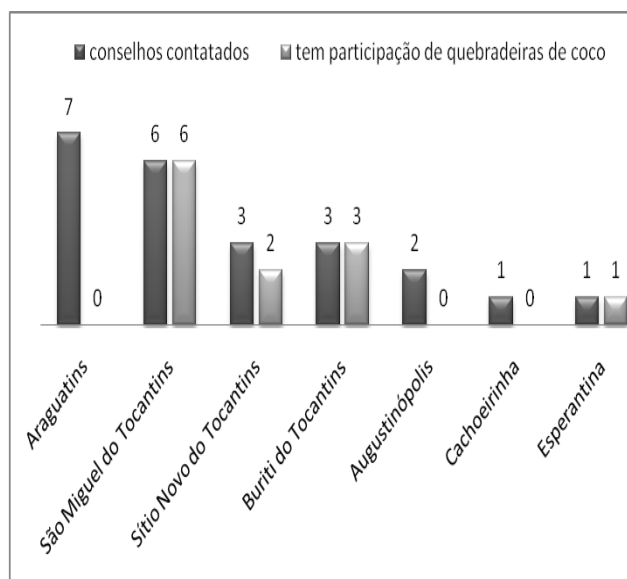


Figura 17 - Quantidade de conselhos com presença de quebradeiras de coco, por município.  
Fonte: Elaboração própria.

Levando-se em conta os dois municípios onde foi contatada uma maior quantidade de conselhos parece haver uma certa uniformidade na presença ou na ausência das extrativistas nos conselhos destes municípios. Em Araguaatins, onde pesquisamos 7 conselhos, as extrativistas não participam de nenhum deles e em São Miguel do Tocantins, as extrativistas fazem parte de todos os 6 conselhos pesquisados (Figura 17). As razões para a não participação, melhor exploradas mais adiante, estariam relacionadas com a relevância da atividade para o município e com o grau de organização local das quebradeiras de coco babaçu.

#### 6.2.2.2. Colegiados territoriais

Sobre os colegiados territoriais, obtivemos dos respectivos gestores as informações a respeito dos membros que os compõem. Por estar em revisão não foi possível obter a composição atualizada do Consad e neste caso consideramos a formação inicial do colegiado, em 2004. Além das representações de quebradeiras de coco em particular consideramos também as representações de sindicatos de trabalhadores rurais e de projetos de assentamento, todos envolvidos com a agricultura familiar. Os resultados obtidos, que refletem informações quantitativas, estão apresentados na Figura 18.

O colegiado da Mesorregião é o que tem a menor participação da sociedade civil na sua composição, porém é o que tem a maior representação percentual tanto de quebradeiras de

coco quanto de trabalhadores rurais em geral. O Consad, com a maior participação da sociedade civil na sua composição, apresenta uma representação de trabalhadores rurais mediana. O Território da Cidadania com a metade dos assentos reservados para a sociedade civil é o que apresenta a menor participação de quebradeiras de coco, apesar de indicar uma expressiva presença de outros trabalhadores rurais. Das dezenove participações de quebradeiras de coco indicadas, oito representações correspondem a extrativistas entrevistados nesta pesquisa. Ainda as dezenove representações referem-se a quinze pessoas distintas.

Temas	Composição	Soc.Civ.	Quebrad. Coco	STTR + PA	% Quebrad. Coco	% Quebr. Coco + STTR + PA	% Outros segmentos
<b>Mesorregião</b>	1/3 sociedade civil (1)	25 (2)	7	5	28,00%	48,00%	24%
<b>Consad</b>	2/3 sociedade civil	50	5	4	10,00%	18,00%	72%
<b>Território da Cidadania</b>	paritário	83 (3)	7	23	8,43%	36,14%	55,43%

(1) o restante dividido entre executivo e legislativo

(2) considerada aqui apenas a parte do Tocantins

(3) 3 da Soc.Civil de cada município + 8 estaduais

Obs: os percentuais se referem ao segmento da sociedade civil.

Figura 18 – Composição dos colegiados territoriais no Bico do Papagaio – Tocantins e quantidade de quebradeiras de coco, representantes de Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - STTR e de Projetos de Assentamento – PA.

Fonte: Elaboração própria.

Confrontando-se as informações prestadas pelos gestores com aquelas prestadas pelos extrativistas verifica-se que em cinco das oito representações a informação foi confirmada tanto pelo gestor quanto pelo extrativista entrevistado. Levando-se em conta a ressalva feita anteriormente a respeito da forma espontânea como foram realizadas as entrevistas, pode-se considerar o nível de convergência satisfatório. Análise mais interessante poderá ser encontrada mais adiante, ao se avaliar a efetividade das participações.

### 6.2.3. Assiduidade de participação

Foi perguntado objetivamente para os gestores de conselhos municipais como se dava a participação do extrativista em relação à assiduidade. A pergunta foi feita para dez dos doze conselhos que indicaram a presença de quebradeiras de coco babaçu entre seus membros. As exceções ficaram com os dois conselhos de Buriti do Tocantins, cujo entrevistado não dispunha da informação solicitada, por não participar diretamente das reuniões, ou pelo fato de o conselho se encontrar em reestruturação.

Oito dos dez gestores de conselhos afirmaram com segurança que o extrativista é bastante assíduo nas reuniões, acrescentando: “*quando não vem manda outra pessoa*”, ou “*difícilmente falta, a não ser quando calha reunião do CNS*”, ou ainda “*é sempre atuante*”. Um dos gestores afirmou que são assíduas, porém como há mais de uma extrativista no conselho “*não vão sempre as três, mas sempre vai uma delas*”, declarando porém que são mais assíduas do que outros segmentos da sociedade civil. Apenas um dos gestores demonstrou incerteza na resposta, dizendo “*sim, geralmente, algumas, porque muda, né?*”.

A mesma pergunta foi feita para os gestores dos três colegiados territoriais e neste ponto percebe-se uma diferença muito grande nas respostas. A participação das extrativistas no Consad e no Território da Cidadania mostrou-se bastante satisfatória, tendo declarado um gestor: “*a participação é em peso, tem assiduidade; é uma classe extremamente lutadora na região*”. O mesmo não se verificou em relação ao Fórum da Mesorregião, pela declaração do seu representante: “*não tem uma participação efetiva como deveria ser; a participação se dá por meio dos sindicatos (de trabalhadores rurais) ... as quebradeiras mesmo, a Asmubip, o CNS, e o MIQCB não chegam a participar tanto como deveriam, como tem até espaço pra isso...*”. Esta informação, quando confrontada com a presença das extrativistas nas listas de composição dos colegiados revela uma contradição pois exatamente o Fórum da Mesorregião é o que tem a maior representação percentual de quebradeiras de coco. Conclui-se então que ter espaço para participação, como declarou o gestor deste Fórum não é suficiente para garantir a presença. Outros fatores devem influenciar e em busca deles seguiremos a análise dos resultados.

A pergunta sobre assiduidade foi feita também para os extrativistas que afirmaram que em geral comparecem, porém detalharam algumas das suas dificuldades. Um delas alegou que ocorrem problemas de agenda, em função dos muitos colegiados aos quais pertence. Durante a entrevista esta extrativista recebeu o convite para uma reunião de conselho que aconteceria daí a 4 dias e declarou “*um Conselho desse que vai ser mudança de diretoria, tinha que ser*



(avisado) pelo menos uns 15 dias antes pras pessoas se organizar ... aí quando você não participa diz que ficou falho, que mandamos o convite e ninguém veio ...”. Outra extrativista também reclamou da falta de antecedência nos convites, relacionando com a questão do custeio: “*chega hoje um convite aqui pra participar em Palmas, pra ir amanhã ou então, já sair hoje... às vezes a gente não tem o dinheiro pra ir e acaba não indo...*”. Outra entrevistada fez uma ponderação importante relacionada à priorização dos compromissos: “*a gente tá nos movimento social e dá primeiro atenção pros nosso, né? Os outros (os de governo), a gente acompanha também, é bem-vindo mas a gente deixa eles por último; com certeza dou prioridade pros nossos...*”. O conteúdo desta fala bastante reveladora será melhor explorado adiante onde serão discutidos aspectos relacionados à qualidade da participação.

No conjunto, sobre o item assiduidade, a percepção dos gestores é de que os extrativistas têm uma presença satisfatória, com exceção do Fórum da Mesorregião no qual, apesar de constarem como membros, os extrativistas e suas organizações não comparecem com assiduidade. Por parte dos extrativistas a percepção é a de que comparecem, apesar de algumas falhas por parte da organização dos colegiados. O ponto mais interessante, no entanto diz respeito aos critérios para priorização de compromissos, com preferência pelas instâncias não-governamentais, aspecto a ser aprofundado adiante.

#### 6.2.4. Motivos para as quebradeiras de coco babaçu não fazerem parte de colegiados

Questionamos aos gestores de conselhos municipais onde não há participação de quebradeiras de coco babaçu, o motivo da ausência. A resposta em geral esteve relacionada com a relevância da atividade para o município ou com o grau de organização das quebradeiras de coco babaçu. No caso do município de Araguatins, onde pesquisamos sete conselhos e em nenhum deles há quebradeiras de coco, a resposta dos gestores foi bastante semelhante. Todos falaram da pouca importância da atividade para o município e informaram desconhecer na cidade organização de quebradeiras de coco babaçu que pudesse ser convidada a participar. Em outro município o responsável de um conselho onde também não há quebradeiras de coco, declarou: “*não participam porque aqui não são organizadas ... o município já se desenvolveu ... elas são mais fortes em municípios mais atrasados ...*”.

As declarações de um outro gestor nos permitem perceber as mudanças que a atividade sofre por não dispor de garantias sobre o acesso ao recurso natural. Ele disse:

*“não há quebradeiras de coco porque hoje não é mais atividade importante para o município; entre 1980 a 1994 havia muita quebra do coco; havia grupo de mulheres, tiravam renda do coco; vendiam a castanha para a Tobasa; hoje ela (a Tobasa) compra o coco inteiro, aproveita tudo, tem algumas famílias que fazem mutirão e colhem o coco e o caminhão da Tobasa recolhe e por isso não tem mais quebradeira de coco no município; (...) a maior fazenda da região é o único local onde tem babaçu ... o novo dono comprou e fechou as portas, não deixa mais quebrarem coco e nem fazer roça ...”.*

Em algumas entrevistas percebemos que a pergunta colocada despertava a atenção para o assunto. De um entrevistado ouvimos: *“vou falar com a Secretária, pra ela convidar representante de quebradeiras de coco ... tem bastante por aqui... inclusive o Plano de Ação está para ser elaborado agora ... é muito importante eles estarem...”.*

Do ponto de vista das extrativistas a maioria delas declarou receber mais convites do que os compromissos que são capazes de assumir, não acusando qualquer outro tipo de impedimento para participar de colegiados. Quando perguntadas se haveria algum colegiado do qual gostariam de participar duas mulheres apontaram instâncias relacionadas ao combate à violência contra a mulher<sup>62</sup>, evidenciando o quanto são capazes de se manter atualizadas e articuladas com os movimentos que se passam para além de sua região. Um dos gestores entrevistados chamou a atenção para esta postura das quebradeiras de coco babaçu, dizendo: *“é uma coisa muito forte isso, na região do Bico do Papagaio – a partir deste capital social, elas são pessoas altamente antenadas com o que está acontecendo no mundo”.* Uma única extrativista declarou não ser convidada para reuniões, demonstrando clareza sobre a relevância da participação: *“Se fosse a notícia pra lá (para o local onde mora) a gente gostaria; quando a gente participa a gente pode passar a informação...”.*

As respostas diferenciadas segundo a relevância da atividade para os municípios, são representativas dos processos em curso. Em alguns municípios os processos de dominação do território, transformado em mercadoria, foram mais fortes e provocaram a desterritorialização dos extrativistas e o declínio da atividade. No entanto, nos municípios nos quais as relações de produção tradicionais puderam permanecer, a economia do babaçu é relacionada com atraso e falta de alternativa. Interessante observar também que em alguns casos nossos questionamentos pareceram despertar a atenção do entrevistado para o assunto (a participação

---

<sup>62</sup> O Fórum Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta lançou a campanha **Mulheres donas da própria vida**, que visa prevenir e enfrentar a violência sofrida pelas mulheres rurais, como resultado da articulação política de trabalhadoras rurais, quebradeiras de coco, negras rurais e quilombolas, mulheres da Amazônia, seringueiras e camponesas brasileiras. Disponível em: <[http://200.130.7.5/spmu/portal\\_pr/mulheres\\_donas\\_propria\\_vida.htm](http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/mulheres_donas_propria_vida.htm)>. Acesso em 06/06/2009.

das quebradeiras de coco babaçu no colegiado), indicando que ele passaria a ter uma postura diferente a partir de então. Nestes casos nossa pesquisa pareceu assumir característica de pesquisa intervencionista, onde, segundo Gummesson “o pesquisador assume o papel de agente da mudança nos processos e eventos que está simultaneamente estudando” (apud MILAN, 2003, p.2).

### **6.3. Como e com que intensidade participam: possibilidades de influência**

As questões sobre participação até aqui analisadas, relacionadas à inserção dos extrativistas como membro de colegiados e à sua presença nas reuniões, são relevantes porém não garantem uma participação efetiva, que seja de fato um instrumento de ampliação dos direitos de cidadania e superação de desigualdades (AVELAR, 2007). Para tanto é necessário que a participação resulte em influência sobre o processo político, no caso específico, pela via organizacional (AVELAR, 2007). Como lembra Gohn (2001, p.85) os conselhos gestores “em tese (...) são dotados de potencial de transformação política ... (podendo) imprimir um novo formato às políticas sociais”.

É necessário pois tentar apreender o aspecto qualitativo da participação dos atores sociais e políticos em estudo, de modo a obter as respostas para a última parte da terceira questão de pesquisa, que busca verificar a influência da participação sobre a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na região de estudo. Para tanto, como nos itens anteriores a questão foi exposta para os extrativistas e também para os gestores dos colegiados territoriais e conselhos municipais entrevistados e as respostas encontram-se descritas a seguir.

#### **6.3.1. Qualidade da participação do ponto de vista dos extrativistas**

Aos extrativistas foi questionado se consideravam que sua participação influenciava as decisões e ações do grupo, solicitando ainda a indicação de exemplos. No conjunto os entrevistados demonstram clareza sobre o processo de participação, que envolve a exposição de seu ponto de vista, a negociação para a defesa de propostas e a tomada de decisão propriamente dita, muitas vezes envolvendo votação. E evidenciando que conhecem na

prática os processos de poder, relataram sobre a necessidade de motivação do executivo local para dar consequência ao que é decidido no colegiado.

Três entrevistadas demonstraram estar satisfeitas com sua atuação nos colegiados declarando: “... consigo me colocar; fico calada, gosto mais de ouvir e analisar porque quando coloco minha idéia, não retiro, gosto de falar e ficar a coisa certa...”; ou ainda: “acho que (influencio) sim ... a gente vai pra lá falar pela sociedade civil ... a gente tem nossos objetivos, nossas reivindicações lá dentro do conselho...”. Outra declara enfaticamente: “faz diferença sim ... é trabalhador rural, não é intelectual, a gente sente na pele ...”. Como exemplo de conquista cita que o fato do babaçu estar na pauta do Território da Cidadania foi uma vitória do representante extrativista naquele colegiado.

Sobre as dificuldades no processo de negociação duas extrativistas foram bastante claras: “às vezes eu vou daqui e dos outros lugares não tem gente de movimento social e eu tou sozinha no meio deles, é muito difícil você colocar uma proposta pra ser válida ... uma pessoa sozinha ... a maioria das pessoas não leva a sério os movimento social...”. Reflete ainda com clareza o processo de articulação que percebe em torno da participação governamental: “os do governo são mais faladores, os que vão, vão pra discussão ... os do governo fazem as reuniões antes, tiram as idéias, combinam como vão fazer e quando os outros pensam que não, já perderam ... os do governo são bem articulados ...”.

Outra entrevistada declarou:

*“o que atrapalha é a questão da maioria ... como a gente representa movimento de mulheres e quebradeira de coco, tem sempre uma dificuldade .. porque muita gente não vota nestas entidades porque acha que é inferior, de quebradeira de coco, coisa de mulher ... então acaba a gente não conseguindo aquilo que tá querendo conseguir ... o coletivo não junta... e ganha um outro lá que tem mais voto ...”.*

E cita como exemplo o Território da Cidadania:

*“...como bem agora nesse Território estadual (da Cidadania) a gente colocava nossas propostas pra conseguir alguma coisa como quebradeira, aí o outro lado coloca uma outra proposta daquilo que eles tão querendo e como eles são a maioria, acabam ganhado...”.*

Uma consequência importante desta dificuldade para fazer valer suas propostas é um certo desânimo para participar de instâncias governamentais, o que seria uma primeira justificativa para a postura anteriormente indicada, de se priorizar a participação nos colegiados não governamentais, ou “os nossos” como se referem os extrativistas.

Para além das dificuldades internas ao colegiado, os extrativistas são cientes de que as decisões ali tomadas ainda dependem das ações do executivo local para se materializar. Citam passagens como: *“às vezes se consegue captar o recurso mas a coisa não se realiza, exemplo a Escola Família Agrícola, que faz parte da história do Bico do Papagaio, até hoje não saiu e não é por falta de recursos ... às vezes o município tá inadimplente, às vezes o prefeito não faz...”*. Exemplificam com casos em que os projetos foram até realizados mas em local diferente daquele proposto no colegiado, tornando-se um *“elefante branco”*, como casas de mel e de farinha construídas longe da zona rural. Reconhecem também avanços, como: *“hoje o coletivo (Território da Cidadania) tem estratégia melhor; as lideranças decidem e o prefeito não pode mudar, mas às vezes também não faz...”*.

Falam também sobre os conselhos criados apenas para atender exigências legais mas que não contam com o apoio do executivo local: *“o ex-prefeito não apoiava e era contra as ações do conselho ... achava que podia fazer tudo sozinho e só mantinha o conselho por obrigação ...”*; outro complementa, falando do poder de manipulação que tem o prefeito sobre os conselhos: *“... às vezes a maioria dos membros são pessoas ‘colocadas’...”*. Sobre este fato alerta Gohn (2001, p.89) que em ambientes de fraca organização os conselhos podem se tornar apenas mais um instrumento nas mãos das elites locais, legitimando-as para falar em nome da comunidade mas sem influenciar o rumo dos negócios públicos.

A preocupação com a qualidade da representação está presente em algumas entrevistas: *“eu tenho tido mais oportunidades ... as mulheres às vezes não sabem fazer ouvir sua voz...”*; ou ainda: *“os de movimento social são poucos que falam”*. A necessidade de qualificar a presença nos coletivos é exposta desta forma: *“não adianta a gente ficar andando em tudo quanto é lugar sem ter qualidade, só pra dizer que está participando ... uma das críticas que a gente faz é que tem que delimitar melhor a participação...”*. Informa ainda que quando a instituição aceita uma participação, é definida a pessoa que fará o acompanhamento, para que não se perca o teor das discussões. Reconhece que, por decisão da própria instituição, ainda deixam de estar presentes em fóruns importantes, não indicando nenhum impedimento de outra natureza.

Apesar de os extrativistas se declararem satisfeitos com suas participações, as respostas mostram que há clareza sobre os processos de negociação que transcorrem nos colegiados e sobre a necessidade de se atuar de forma qualificada e acima de tudo coordenada. Sobre o alcance da atuação, os exemplos citados guardaram mais relação com aspectos negativos do que positivos: foi citada a dependência do executivo local para tornar

realidade algumas decisões porém não foi citado nenhum exemplo de articulações possíveis com esferas superiores em prol da sustentabilidade da atividade.

### 6.3.2. Qualidade da participação do ponto de vista dos gestores de conselhos municipais

Aos gestores de conselhos municipais foram feitas perguntas para perceber como se dava a inserção do extrativista no coletivo, no sentido das propostas que apresenta, da defesa dos seus interesses e das conquistas alcançadas com a atuação. Em geral os gestores atestaram uma participação intensa, tendo os extrativistas uma postura ativa para interceder pelas necessidades do grupo que representam. Nove dos dez gestores de conselhos municipais entrevistados sobre este tema, afirmaram que as extrativistas têm participação intensa e que esta se reverte em contribuições para a sociedade. Foram comuns expressões como *“fazem muitas perguntas, questionam tudo”*; *“muito ativa e com muita iniciativa”*; *“são pesadas”* (no sentido de terem uma participação de peso); e ainda declarações como *“sempre atuante, sempre tem idéias construtivas, sempre tá opinando, se não estiver de acordo tá contestando, que é um direito que cabe, ninguém pode comungar toda idéia...”*.

Quando perguntados sobre a atuação dos extrativistas frente a de representantes de outros segmentos da sociedade civil, 4 deles fizeram comparações explícitas. Um gestor considerou equivalente à de outros trabalhadores rurais dizendo: *“são equivalentes, porque são sofrendores, são homens de mãos, da luta ... sempre são participativos, inclusive todo esse pessoal, eles são agregados no STR<sup>63</sup>, então falam uma linguagem só ...”*. Outro indicou ser o representante tão exigente quanto o da Pastoral da Criança, ambos defendendo temas relevantes, como o combate à violência doméstica. Dois outros entrevistados consideram a participação das quebradeiras de coco babaçu diferenciada em relação aos outros segmentos: *“... elas têm um conhecimento melhor, elas viajam muito, elas sabem da importância do conselho ...”* e ainda *“são mais briguentas, são briguentas demais ...”*.

Sobre exemplos de conquistas decorrentes da participação deste membro no coletivo foram relacionados vários exemplos, como utilização de trator e caminhão da prefeitura para realizar trabalhos na comunidade e auxiliar no transporte de pessoas e de mercadorias para a feira semanal; ações do conselho no sentido de visitar famílias mais carentes, com piores condições de residência; passeata pela cidade no Dia Internacional da Mulher com

---

<sup>63</sup> Sindicato de Trabalhadores Rurais.

distribuição de panfletos; atendimento rotineiro de saúde nas comunidades e nos assentamentos. Os exemplos citados estão de acordo com o que indica Gohn como sendo o papel dos conselhos gestores, qual seja o de permitir à sociedade participar de espaços de formulação e de implementação de políticas públicas (2001, p.85). Ainda, o exemplo do uso pela comunidade do trator da prefeitura, remete ao que Evans (1996) indica como estímulo à formação de capital social, por meio de interações do dia-a-dia, complementares entre o poder público e a sociedade.

Outro conjunto de exemplos exposto nas entrevistas diz respeito aos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e o mecanismo de Compra Direta por meio do qual a prefeitura adquire alimentos e outros gêneros para serem utilizados na merenda escolar e no fornecimento gratuito de alimentação. A inserção de produtos da agricultura familiar do município pode ser uma decisão do conselho e no caso do extrativismo do babaçu há a possibilidade de inserção de subprodutos como o azeite e a farinha de mesocarpo. Em um dos Consea que entrevistamos o azeite e o mesocarpo constam da lista de produtos e são adquiridos normalmente, beneficiando diretamente o extrativismo do babaçu neste município. Em outro Consea a sugestão de inserir produtos da agricultura familiar na Compra Direta foi citada como uma das propostas apresentadas pelo representante extrativista, porém ainda não efetivada pois da lista não constavam produtos derivados do babaçu. Este foi o segundo caso no qual nossa entrevista pareceu despertar a atenção para o tema, caso em que um entrevistado comentou: “... *não se lançou a idéia ... quando fosse usar o peixe podia usar o leite de coco (de babaçu), em vez de comprar o leite do mercado ... o mesmo pra galinha caipira ... a matriz do mesocarpo é em São Miguel (do Tocantins), aqui nada é comprado...*”.

Obtivemos ainda informações indiretas sobre outros dois Consea, embora não tenhamos entrevistado seus gestores. De um deles foi informado que embora os produtos constem da lista do Compra Direta a compra nunca era efetivada, pois o conselho era manipulado por interesses contrários aos extrativistas e agricultores familiares. Do outro, embora o extrativismo de babaçu não seja relevante no município nos foi informado que o azeite consta da lista, porém sem informação sobre aquisição efetiva.

A percepção dos gestores sobre a participação dos extrativistas, em geral indica uma atuação qualificada e diferenciada, no sentido da defesa de seus interesses, tendo sido relacionadas algumas conquistas. A inserção de sub-produtos do babaçu no Consea, talvez seja, no âmbito dos conselhos estudados, a possibilidade mais concreta de interferência econômica na atividade. Na amostra pesquisada, apenas em um município, o mecanismo de Compra Direta está sendo utilizado normalmente para sub-produtos de babaçu e coincide com

município no qual há uma forte organização em torno da atividade. Nos demais as possibilidades são variadas e em um deles observamos um segundo caso onde a pesquisa adquiriu caráter intervencionista, despertando a atenção de um gestor de Consea para os produtos derivados do babaçu.

### 6.3.3. Qualidade da participação do ponto de vista dos gestores de colegiados territoriais

Para além das respostas do gestores de colegiados territoriais, as respostas dos representantes do governo estadual disseram respeito a uma perspectiva mais abrangente sobre a atuação das quebradeiras de coco babaçu e sobre o futuro da atividade, que ultrapassa a representação no colegiado propriamente dito.

Um dos gestores definiu as quebradeiras de coco babaçu como sendo “*as meninas dos olhos*” dos movimentos sociais no Bico do Papagaio e esta parece ser uma boa forma de englobar o conjunto das declarações. A percepção geral é de que elas construíram uma organização atuante, articulada e reconhecida como tal, declarando um gestor: “*elas têm muito protagonismo! (...) tudo passa por estas pessoas dos movimentos extrativistas do Bico do Papagaio (...) para o lado bom e para o lado ruim...*”. A referência ao “lado ruim” dizia respeito à necessidade de se pactuar com as extrativistas qualquer iniciativa que se queira fazer na região, sob pena de não se conquistar adesão ao projeto.

Sobre o significado de algumas conquistas logradas com esta organização, há contrastes interessantes entre percepções sobre um mesmo fato. Há alguns poucos anos por interseção direta de D. Raimunda Gomes da Silva, liderança maior das quebradeiras de coco, junto ao Presidente Lula, os governos federal e estadual desenvolveram um programa habitacional sob medida para este público, tendo sido construídas mais de 600 habitações na região do Bico do Papagaio. Para um dos gestores a conquista confirma a influência do movimento social e o “*reconhecimento da grande líder que é a D. Raimunda*”. Para outro, no entanto a relevância incontestável da conquista parece encobrir outras lacunas, pois

*“o espaço que elas conseguiram (...) não foi muito bom ainda não, elas são ainda bastante discriminadas, elas estão na periferia das políticas públicas do governo (...) não foi discutido além das casas uma inserção, tipo assim, educação, qualificação produtiva, um melhor valor agregado dos produtos, para que elas se sustentem ...”.*

Outro gestor, falando da inserção das quebradeiras de coco babaçu em espaços de gestão, afirma ser esta “*muito incipiente (...) não fazendo ainda diferença quando se trata de*



*mudança de paradigma...”, estando elas ainda muito dependentes do governo. Opinião contrária expressa outro gestor quando lembra que as quebradeiras de coco babaçu “foram articuladas o suficiente para conseguir a proposição e a aprovação da Lei do Babaçu Livre pela Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins”. Este mesmo gestor porém relativiza a unidade do movimento declarando que*

*“com exceção de Sítio Novo (do Tocantins) e São Miguel (do Tocantins), onde aparece uma identidade mais bem definida, nos demais locais as mulheres, apesar de serem bastante participativas, não apresentam um discurso uniforme, endógeno; o discurso parece estar sempre vinculado ao organismo (cooperação, ONG, etc), que fornece apoio no momento”.*

Neste ponto a declaração deste gestor parece convergir com a dos dois anteriores por indicar uma relação de dependência, vinculada à falta de sustentação econômica da atividade.

Divergências à parte praticamente todos os gestores concordam sobre a relevância e a necessidade de se estruturar a atividade, alguns defendendo a necessidade de mudanças no modo de produção tradicional:

*“... o coco é muito útil, tem que achar uma alternativa (...) é desumano (a mulher) ir pro mato, passar o dia quebrando (...) e chegar no final do dia e ter 10, 12, 15 reais no bolso (...) não sou contra a prática do coco, sou contra o resultado, que ainda não foi estudado pra achar uma saída melhor. Quem encontrou foi a iniciativa privada que conseguiu uma máquina para extrair (a amêndoa) e o povo que sempre sobreviveu dele, está agora sendo catador de coco e vai continuar ganhado miséria ...”.*

Outros gestores relacionam a atividade com a questão da proteção ambiental em declarações como:

*“acho que a importância das quebradeiras de coco na preservação do meio ambiente e na história do Bico do Papagaio é tão grande que precisa ser vista pelo tamanho que ela é: a luta das quebradeiras de coco é que garantiu muitas conquistas na preservação do meio ambiente”.*

A regularização da Resex Extremo Norte, criada na região em 1992, é indicada por este gestor como necessária para “garantir o produto e para dar uma visão de preservação ambiental para o mundo ...” e assim a questão ambiental seria ainda um modo de “agregar mais valor a estes produtos, garantindo melhor qualidade de vida para os extrativistas ...”.

Sobre o futuro da atividade pelo menos dois gestores apontaram o artesanato, especialmente a produção de bijouterias e biojóias, como sendo a solução para a valorização do produto e a melhor oportunidade para agregação de valor: “o coco seria aqui na região do

*Bico do Papagaio o que o capim dourado é na região do Jalapão<sup>64</sup> (...); teria que ter qualificação, com apropriação da tecnologia pelas famílias ...”; ou ainda: “os extrativistas dos seis municípios que estão no projeto Artenorte<sup>65</sup> descobriram o grande tesouro que têm na mão (...) eles têm aquela visão de futuro de que aquilo é um tesouro pra eles...”. Outro gestor aposta em aliar a conservação da cultura em torno do extrativismo do babaçu a uma visão de mercado propondo modificações na estrutura produtiva*

*“para algo que pudesse realmente dar uma guinada na vida daquelas pessoas (...) seria necessário desenvolver toda a cadeia produtiva, desde a extração, beneficiamento primário, armazenamento, transporte, beneficiamento secundário, divulgação, produção personalizada e em escala, vendas, entrega, pós-venda, etc.”.*

Especificamente sobre os colegiados territoriais, seus gestores os vêem como espaços propícios para conquistar melhorias para a atividade, declarando o gestor do Fórum da Mesorregião: *“... a participação das quebradeiras de coco babaçu podia ser melhor, maior, mais efetiva, porque tudo aqui (na região) tá ligado com o babaçu, todas as cadeias tem ligação com o babaçu”.* Neste colegiado o babaçu foi indicado como uma das cadeias prioritárias porém como já visto anteriormente os extrativistas não ocupam de fato seu lugar nas reuniões do colegiado. Sobre isso declarou outro gestor:

*“... ninguém defende o que é do outro (...) as quebradeiras de coco estão um pouco fora, porque não participam, é o momento que deveriam estar aqui defendendo a integridade da proposta, investimentos, participação (...) a política pública tem que ser defendida todo dia ...”.*

Sobre os outros dois colegiados um gestor declarou: *“dentro do Território da Cidadania (...) e principalmente dentro do Consad há total interesse em (...) políticas de desenvolvimento beneficiando esta classe de quebradeiras de coco...”.* E especificamente sobre o Território da Cidadania outro gestor indicou o interesse em criar uma cooperativa para unir as associações existentes na região, o que vai *“tornar mais fácil a produção, a capacitação, a comercialização e a profissionalização (...) tem a capacidade de geração de renda, que vai unir mais famílias em torno do projeto...”.*

Em resumo, do ponto de vista dos gestores de colegiados territoriais, é inconteste a relevância dos movimentos sociais de quebradeiras de coco babaçu na região do Bico do

<sup>64</sup> Região situada a leste do estado do Tocantins, onde a valorização do artesanato feito com capim dourado provocou um choque de dinamismo nas relações econômicas e sociais do território. Fonte: Território do Jalapão, Agenda 2009, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>65</sup> Projeto desenvolvido pelo Sebrae/TO em seis municípios do norte do estado voltado para geração de renda por meio do artesanato feito com coco babaçu. Fonte: <http://conexaoto.com.br/noticia/projeto-artenorte-geracao-e-renda-para-tocantinenses/5940>. Acesso em 01/09/2009.

Papagaio. Quanto aos resultados alcançados as opiniões divergem e até mesmo se opõem, uns creditando às extrativistas conquistas como a Lei do Babaçu Livre e outros afirmando que suas vitórias são acessórias, não estando elencadas as questões para enfrentar os limites da atividade, cuja importância para a região também é ponto de concordância. A questão ambiental é valorizada e indicada como possibilidade de agregação de valor para a atividade, cuja prática contribui para a conservação do meio ambiente. Os gestores dos três colegiados territoriais federais pesquisados afirmam serem seus espaços propícios para encaminhar demandas e obter conquistas para superação das deficiências que apontaram.

#### **6.4. Para que participam: contribuições para a sustentabilidade da atividade**

Da análise das respostas e das declarações obtidas, pode-se concluir que o principal fator favorável à participação das quebradeiras de coco babaçu nos espaços de co-gestão no território estudado parece estar relacionado com a convergência de dois movimentos: o primeiro por parte das próprias extrativistas, que são detentoras de um forte potencial de mobilização e de uma predisposição natural para a participação política pela via organizacional. O segundo, estimulado por este, se refere ao papel que suas organizações representam no conjunto dos movimentos sociais da região, o que faz com que sejam consideradas e convidadas a participar.

Importante ressaltar, no entanto, que nem sempre no nível municipal, se reproduz a relevância regional que têm as organizações de quebradeiras de coco babaçu. Assim, se num determinado município, a atividade não tem relevância econômica e em consequência ali as extrativistas não dispõem de organizações fortalecidas, neste município sua participação em conselhos locais é desfavorecida. Nestes casos a disposição das extrativistas para participar é limitada pela ausência de uma organização que as respalde, ou pela relativa “invisibilidade” da atividade econômica. A prática de organização parece conceder uma identidade ao grupo, que passa a atuar em seu nome, ficando assim mais fortalecido e conquistando maior visibilidade. Na opinião tanto dos gestores estaduais, quanto dos gestores municipais, a atividade é bastante relevante em âmbito regional, assim como são importantes nesta escala as organizações sociais de quebradeiras de coco babaçu e suas principais lideranças.

Outro aspecto favorável, diz respeito à disponibilidade de pessoas para ocupar todos os espaços de participação que se apresentem. Apesar de as lideranças declararem-se

sobrecarregadas e sem condições de assumir novos compromissos, observam-se algumas estratégias de cooperação, com a construção de estrutura de apoio mútuo, entre indivíduos e também entre organizações. Assim, dentro de uma mesma organização as lideranças se organizam de modo a dividir as oportunidades de participação e a cobrir possíveis ausências. O mesmo ocorre entre organizações correlatas, que atuam em redes, procurando desta forma estar presentes na maior parte de espaços possível. Como exemplo pode-se citar o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, onde apesar de não haver assento para organização de quebradeiras de coco, elas se sentem representadas pela Federação Estadual de Trabalhadores na Agricultura, conforme nos informou uma entrevistada.

A questão de recursos financeiros para custear a participação pode ser um impedimento. Este pode ser um dos motivos que contribuam para o afastamento dos extrativistas do Fórum da Mesorregião, pois dos três colegiados territoriais é o único que não prevê nenhum tipo de ajuda de custo. Muitas vezes a instituição de origem arca com as despesas de participação e neste caso priorizam os espaços que considerem mais relevantes.

Um ponto importante indicado por vários dos entrevistados se relaciona com o agendamento das reuniões e sua comunicação. Alguns alegam não receber os convites e outros indicam que o mesmo chega sem a antecedência necessária para se programar a participação, que pode ser inviabilizada por conflito de agenda ou por indisponibilidade de recursos para o deslocamento, se for o caso. Vários gestores indicaram haver um calendário anual mas não ficou claro se há algum procedimento para confirmação da agenda prevista.

Antes de analisar a influência da participação na sustentabilidade da atividade econômica do extrativismo do babaçu, é importante tecer comentários sobre a sustentabilidade da própria atividade. No conjunto das declarações, percebe-se que a atividade é relacionada com pouco desenvolvimento, pouco retorno econômico e, especialmente do ponto de vista dos gestores, com modos de produção primitivos e até “desumanos”. Convergem, no entanto, em relação ao potencial da atividade, cuja cadeia produtiva merece ser objeto de reestruturação, resolvendo-se questões tecnológicas, de logística e de escala, nas fases de extração, beneficiamento e comercialização. Desta forma a atividade pode alcançar novo patamar de retorno social e econômico, promovendo “*uma guinada na vida [das] pessoas*”, por meio, por exemplo, do desenvolvimento do artesanato.

Além do aspecto econômico, a atividade é relacionada com a proteção ambiental, exemplificado por conquistas já alcançadas, como a criação das Resex e a aprovação da Lei do Babaçu Livre. Como atividade extrativista, por um lado depende da manutenção do ecossistema, o que contribui para valorizar a floresta em pé; e por outro envolve populações

tradicionais, buscando alcançar uma melhor repartição de benefícios com o aumento da participação auferida pelos extrativistas no retorno econômico da atividade. Desta forma estabelece-se o caráter socioambiental da produção, o que pode agregar maior valor aos produtos ofertados ao mercado.

Sobre como a participação pode influenciar na sustentabilidade da atividade do extrativismo do babaçu, um primeiro aspecto diz respeito ao mandato das instâncias de participação. Assim conselhos consultivos possuem atuação mais limitada do que conselhos deliberativos e embora, como lembra Gohn, a legislação federal indique que os conselhos gestores de políticas públicas sejam deliberativos, têm havido pareceres oficiais restringindo sua atuação ao âmbito consultivo (2001, p.88). Porém, mesmo quando se trata de instância deliberativa, algumas decisões dependem da ação do executivo local para se materializar. Os extrativistas reconhecem avanços nos modelos de gestão, mas indicam a necessidade de maior comprometimento com as decisões. Atualmente os prefeitos não mais se sentem livres para alterar as características dos projetos mas podem, ainda assim, não realizá-los.

A esfera de atuação dos colegiados pode ser elencada como um segundo aspecto com influência sobre a sustentabilidade da atividade, pois a esfera condiciona a abrangência dos atos de um fórum, seja este um conselho ou um colegiado territorial. Um conselho municipal não tem o poder de influenciar políticas de âmbito estadual mas pode interferir sobre o modo como estas políticas estarão rebatidas no município. É fato que nem o mandato e nem a esfera de atuação da instância, são fatores que estejam sobre a governança direta dos extrativistas, porém a ciência destas limitações é relevante para que seja estimulada a ascensão à esferas de maior poder. Um dos gestores entrevistados declarou que a sociedade civil não sabe o poder que tem, se referindo à estrutura hierarquizada desde os conselhos municipais até o governo federal. Para ele, este caminho permite que uma demanda local chegue até a esfera federal, se for o caso, indicando porém que os participantes não compartilham desta visão e não enxergam esta possibilidade.

O terceiro aspecto sobre a influência da participação na sustentabilidade da atividade extrativista, diz respeito ao tipo de instituição, se governamental ou não governamental. A atuação em instituições não governamentais é relevante, sendo, segundo Putnam (2002), um dos indicadores da presença de capital social em uma comunidade. Ainda, por meio destas organizações pode-se procurar caminhos para influenciar os governos a agirem em uma ou em outra direção, eventualmente até mudando o foco de atuação para a via eleitoral, que como lembra Avelar (2007), se alimenta de líderes oriundos de organizações da sociedade civil. A atuação em espaços governamentais, no entanto, representa uma arena de compartilhamento

de decisões e de responsabilidades. Gohn (2001, p.89) esclarece que no debate recente sobre os conselhos gestores no Brasil constam inclusive questões relacionadas à responsabilização dos gestores por suas decisões. Seu poder de influenciar políticas é potencialmente maior pois, dependendo do caso, já é a instância de tomada de decisão.

O teor das respostas fornecidas pelos extrativistas não nos indicou que possuam esta mesma visão sobre os espaços de participação. Quando uma entrevistada declara que em caso de conflito de agenda opta por participar da instância na esfera civil, está dizendo que não considera sua presença no espaço governamental relevante o suficiente. Talvez esta postura possa ser melhor compreendida em conjunto com as dificuldades relatadas para se angariar apoio nas votações. A arena governamental demanda outra sorte de articulações e de mediações, conflituvas talvez na mesma medida do alcance potencial das suas decisões.

Finalmente, como quarto e último fator que pode limitar as conquistas para a sustentabilidade da atividade extrativista, encontra-se a disponibilidade de pessoas para representação, compreendida tanto como a disponibilidade, quanto como a capacitação destes representantes. Significa que deva haver na sociedade e nas organizações pessoas em quantidade suficiente dispostas a participar, que compreendam a relevância e o alcance dos processos de participação, que conheçam as demandas que representam, e que tenham habilidade para formular propostas e defendê-las. Neste ponto este fator se inter-relaciona com o fator anterior, do tipo de organização, se governamental (co-gestão) ou não governamental (civil). Dentre o nosso universo de entrevistados, como indicado na Figura 19, a maior parte das participações se dá em instâncias civis municipais, seguida pelas participações em instâncias civis regionais. As esferas de co-gestão em âmbito municipal vêm em terceiro lugar e por último, em menor número estão as participações em esferas de co-gestão de abrangência regional.

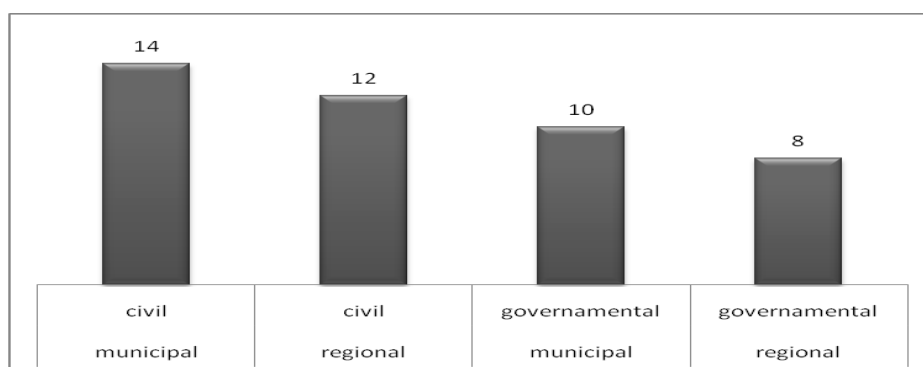


Figura 19 - Distribuição dos extrativistas por esfera e tipo de organização.

Fonte: Elaboração própria.

Levando-se em conta as considerações já feitas sobre a visibilidade das organizações extrativistas e sobre a relevância da atividade, observa-se que não se encontra aí o limite para a participação. Pode-se concluir que este esteja de fato mais relacionado com disponibilidade de pessoas para representação, havendo mais representantes aptos e disponíveis para participar de instâncias civis, em âmbito municipal. A dificuldade pode ser crescente na medida do alargamento da abrangência, esbarrando-se possivelmente em poucas lideranças disponíveis e capacitadas para assumir representações em fóruns de co-gestão, de âmbito regional, estadual, federal ou mesmo internacional.

Pode-se dizer que a diversidade observada entre os membros de um coletivo esteja relacionada com a maior habilidade requerida para atuar neste coletivo. As organizações de co-gestão tendem a apresentar maior diversidade entre seus membros, demandando habilidades especiais dos representantes. Em uma associação municipal de extrativistas, tende a haver uma certa convergência de interesses, estando em geral os antagonistas, fora deste escopo. Como indicam Fernandes (1994) e Avelar (2007), as instituições da via organizativa normalmente buscam atender à necessidades coletivas (FERNANDES, 1994, p.21), em geral em oposição aos valores vigentes. Com a mesma abrangência municipal, mas num espaço de co-gestão como um conselho de política pública, já se apresentam interesses diversos, muitas vezes até opostos, não sendo mais suficientes o voluntariado e a intenção de somar forças para a solução de um problema comum; é necessária agora uma maior habilidade para exposição e defesa de pontos de vista e para negociação, em busca de consenso ou pactuação.

É certo também que as dificuldades expostas estão diretamente relacionadas com o alcance das decisões tomadas em cada coletivo. Em uma associação municipal, por exemplo, onde se apresenta uma menor diversidade entre os membros, a maior parte das decisões talvez não tenha consequência imediata, dependendo de negociações com outras esferas para se concretizar. Já no caso do conselho de política pública, muitas das decisões podem ter efeito imediato, resultando em maior impacto positivo ou negativo para os interesses de cada participante, o que justifica a indicação de representantes melhor preparados.

Como conclusão pode-se dizer que, do ponto de vista da disposição para a participação, é intensa a presença de capital social entre os extrativistas da região de estudo e que estes possuem em geral, uma boa vivência prática do processo político de participação. No entanto, para que sua participação nas instâncias que compõem o sistema de governança territorial da região de estudo concorra melhor para a sustentabilidade da atividade, parece ser necessária a intensificação da participação qualitativa em espaços de co-gestão, buscando alargamento das esferas, a partir do municipal. Para tanto o maior requisito se relaciona com a

disponibilidade de pessoas para assumir representações que envolvam intensidade crescente de conflitos, estando devidamente preparadas para tal.

Este capítulo tratou de responder à terceira questão de pesquisa, analisando em primeiro lugar a inserção das quebradeiras de coco nas instâncias do sistema de governança territorial e em seguida as contribuições advindas desta inserção para a sustentabilidade da atividade. Sobre a inserção mostrou que regionalmente as instituições de quebradeiras de coco possuem boa visibilidade e que nos municípios varia de acordo com a relevância econômica da atividade. Quanto às contribuições para a sustentabilidade, ainda ficam lacunas, possivelmente relacionadas ao mandato e abrangência das decisões tomadas em cada colegiado. Essa combinação sugere que a participação política precisa ser compreendida como potencialmente transformadora e deve ser fruto de uma estratégia para atuação em espaços de maior poder. No próximo capítulo apresentam-se as conclusões do presente trabalho.



## 7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 7.1. De volta ao começo: revisão do procedimento

Ao final deste trabalho e tendo sido apresentados os resultados colhidos e os observados, importa retomá-lo do ponto de partida com o intuito de fazer, como sugerem Quivy e Campenhoudt, “uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido” (2005, p.243). Para responder à indagação de qual tem sido o resultado alcançado com a inserção das organizações sociais e políticas de quebradeiras de coco babaçu nas diferentes instâncias de gestão na microrregião do Bico do Papagaio, partimos do princípio que seria necessário em primeiro lugar, aprofundar os conhecimentos sobre as dinâmicas em torno da atividade do babaçu em escala nacional, de modo a esclarecer as condições que deram origem à tais organizações. Estabelecido este conhecimento nos dedicamos ao foco territorial da pesquisa, debruçando-nos sobre o que chamamos de sistema de governança territorial, composto pela multiplicidade de instâncias de gestão participativa, civis e governamentais, atuantes sobre o território.

Para compreensão das dinâmicas em torno do extrativismo do babaçu partimos do entendimento de que são o resultado de ações públicas e privadas, incidentes direta ou indiretamente sobre a atividade, por sua vez condicionadas e moldadas por contextos mais externos, sociais, econômicos e políticos. Para análise dos contextos tomamos por base o paradigma das três gerações de políticas regionais, conforme definido por Helmsing (1999) e analisado por Diniz e Crocco (1996), que identifica períodos, nos quais as características das políticas públicas guardam relação entre si e também com um corpo teórico vigente no mundo e refletido no Brasil. Tais características se relacionam especialmente com o papel desempenhado pelo Estado sobre a economia, se mais liberal ou se mais interventor. Assim, o primeiro ciclo deste estudo parte da década de 1950, época de governos desenvolvimentistas no Brasil, até o início da década de 80, com o final dos governos militares, coincidindo aproximadamente com políticas de primeira geração. O segundo ciclo inicia-se em 1984 com o movimento de redemocratização do país e acompanha a expansão do neoliberalismo até o início deste século, época em que se observa a predominância de políticas com características de segunda geração. O terceiro ciclo, iniciado em 2003, não traz em si mudanças importantes em relação às características econômicas vigentes e nem em relação ao modelo do Estado,

porém as políticas públicas formuladas ou reformuladas apresentam características que as aproximam do modelo de terceira geração modelado por Helmsing.

A partir daí voltamos o foco para a microrregião do Bico do Papagaio, investigando o sistema de governança territorial, composto pelo conjunto de colegiados estabelecidos nas políticas públicas federais recentes identificadas, acrescido de outras instâncias governamentais anteriormente instituídas, especialmente em âmbito municipal, como os conselhos gestores de políticas públicas. A composição do sistema seria complementada, ainda, por uma diversidade de instâncias civis de organização e participação, como associações, cooperativas, sindicatos, partidos políticos, organizações religiosas, dentre outras. Cabia pois, observar em que medida as quebradeiras de coco babaçu, individualmente ou por meio de suas organizações, têm sido capazes de ocupar estes espaços e deles extrair benefícios para a atividade e melhoria para sua qualidade de vida. Identificamos que seria necessária a observação tanto de aspectos mais objetivos (se consta da relação de membros, qual a assiduidade nas reuniões, dentre outros) quanto de aspectos subjetivos (intensidade e qualificação das intervenções, capacidade de negociação para aprovar propostas, dentre outros) e que as fontes a serem consultadas, por meio de entrevistas semi-estruturadas, seriam os gestores dos diversos colegiados de participação, além dos próprios extrativistas. Revistas as principais linhas do procedimento, a seguir são estabelecidas as conclusões do trabalho e em seguida algumas contribuições práticas.

## **7.2. O momento presente: conclusões e novos achados**

A primeira questão de pesquisa tratou da influência das políticas públicas de desenvolvimento sobre a dinâmica socioeconômica do extrativismo do babaçu e na configuração territorial das principais regiões produtoras do Brasil. Os estudos, observando a evolução das características da economia do babaçu de acordo com as três gerações de políticas de desenvolvimento, indicaram que do ponto de vista econômico e de organização do território a tendência foi a de perda de importância e a intensificação das pressões sobre a atividade, registrando-se portanto regressão nestes dois aspectos. Já sobre o aspecto da organização sócio-produtiva, percebe-se nitidamente uma evolução positiva entre os modelos de políticas públicas e as características da organização: no período desenvolvimentista as ameaças e restrições favoreceram a germinação de movimentos de resistência e a organização das mulheres, sendo o extrativismo do babaçu identificado como causa comum de luta; na

fase seguinte, os anseios de liberdade e de protagonismo encontram eco na ideologia neoliberal, que incentivava a organização e a capacitação local para a auto-gestão, culminando no fortalecimento e na inserção das organizações de extrativistas em esferas de maior visibilidade e principalmente na assunção pelas mulheres da identidade de quebradeira de coco babaçu; na fase recente as organizações de extrativistas, agora mais fortalecidas, têm ampliadas as oportunidades de participação e enfrentam o desafio de ocupar tais espaços, fazendo deles arenas de negociação e de conquistas para a mudança da realidade econômica da atividade.

Extraí-se neste ponto, um aspecto que nos chamou a atenção e que merece ser apontado com um conhecimento novo sobre o objeto de estudo. A retração do Estado Neoliberal, omitindo-se da atuação sobre a economia e permitindo a desestruturação de políticas de desenvolvimento, pode ter relação com o fortalecimento da sociedade civil. Nossa pesquisa indica que, na fase neoliberal estimulou-se o fortalecimento das organizações civis, que apresentaram expressivo crescimento quantitativo e qualitativo, como demonstrado com os dados apresentados. Os níveis de organização e capacidade de atuação alcançados pela sociedade civil no Brasil configuram-se como conquistas duradouras e têm permitido que esta seja capaz de prosseguir na ocupação de espaços, sendo também protagonista da construção de novos modelos de governança.

Na segunda questão de pesquisa voltou-se no tempo e no espaço para o foco de estudo, observando a influência das políticas públicas de desenvolvimento recentes sobre a organização socioprodutiva do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins. Verificou-se que a organização socioprodutiva existente, estimulada e fortalecida pelas dinâmicas já citadas, articula-se e insere-se nas instâncias constituídas pelas políticas públicas recentes, na constante luta por maior qualidade de vida e melhorias para a atividade. Ao mesmo tempo em que o sistema de governança territorial presente oferece oportunidades para atuação, os dados sobre quantidade de associações e cooperativas indicam, por parte dos extrativistas do babaçu, uma predisposição para a participação, observando-se uma convergência entre os dois movimentos.

A terceira questão de pesquisa buscou verificar em que medida a organização social, política e produtiva das quebradeiras de coco babaçu tem concorrido para a sustentabilidade do extrativismo do babaçu na microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins. Como hipótese de trabalho sustentava-se que as organizações de quebradeiras de coco babaçu têm tido uma intensa inserção nas diversas instâncias de gestão, porém ainda não suficiente para promover a mudança de patamar econômico da atividade. A deficiência estaria relacionada com a maior

dificuldade para inserção e negociação em esferas mais plurais e diversas, onde as decisões tomadas tenham maior poder de influenciar políticas, mercados e circuitos de produção.

Pode-se dizer que, em linhas gerais, a hipótese foi confirmada pelos resultados colhidos e analisados. A prática da participação é bastante arraigada e disseminada entre as lideranças de extrativistas de babaçu na região, além de suas organizações serem plenamente reconhecidas por parte de outras instituições. Mesmo nos municípios onde a atividade do babaçu não é considerada expressiva, foi espontânea a referência dos entrevistados à importância da economia do babaçu para a região, às suas organizações e às principais lideranças. Ocorre que parece haver um descompasso entre as esferas onde é mais intensa a participação e as esferas onde seriam tomadas decisões capazes de influenciar a sustentabilidade econômica da atividade, pois a participação é mais intensa em colegiados horizontais, municipais, cujas decisões trazem benefícios apenas no escopo local, sem impactos para a cadeia de produção.

Surge, no entanto um aspecto particular, não previsto inicialmente, que pode também ser apontado como um novo conhecimento observado sobre o objeto de estudo: ocorre por parte dos extrativistas uma priorização nas participações, onde as organizações civis são privilegiadas em detrimento das organizações governamentais. A distinção feita pelos extrativistas entre a participação em organizações civis e em instâncias de co-gestão governamentais, às vezes é expressa como um critério de escolha de compromissos, outra vezes resulta praticamente em abandono de uma arena de participação. Conclui-se que os extrativistas, ao priorizarem uma instância em detrimento de outra, justificando por exemplo, com a dificuldade em obter maioria nas votações, estão indicando que há importantes diferenças entre estas instâncias e que não se consideram suficientemente fortalecidos e articulados para lograrem êxito em todas as arenas. Tal fato é relevante para os gestores de políticas públicas que tenham como base a atuação de colegiados, que, para intensificarem a participação plural e diversa nos mesmos devem levar em conta a existência destes critérios, de modo a minimizar seus efeitos negativos, que culminam com a não participação. Ainda, a distinção entre os colegiados indicada pelos extrativistas, aponta para novos horizontes de investigação, de modo a aprofundar a compreensão sobre o fenômeno. Estabelecidas as conclusões, no próximo item relacionaremos alguns pontos, a título de contribuições para que, mais fortalecida, a participação política das quebradeiras de coco babaçu possa se reverter em maiores conquistas para a atividade.

### **7.3. Um olhar para o futuro: (pretensas) contribuições desta pesquisa**

As recomendações a seguir relacionadas têm como objetivo contribuir com a diminuição da resistência para participação em colegiados governamentais, a começar por maior transparência nas informações sobre os conselhos municipais. Estes, em geral, são a primeira experiência de participação em colegiados de co-gestão e aí são travados em âmbito municipal os mesmos embates que ocorrem em esfera estadual ou federal. A percepção de sucesso nesta participação deve influenciar positivamente outras atuações, além de em si representar uma espécie de treinamento em matérias de exposição, proposição de interesses e capacidade de negociação e pactuação. De modo a favorecer e qualificar a participação nos conselhos, tornando-os de fato espaços de co-gestão e de compartilhamento de responsabilidades, a prefeitura deve empenhar o esforço necessário para tornar o mais transparente possível as informações sobre eles.

O modelo de Casa dos Conselhos, em implantação em um dos municípios pesquisados, pode ser apropriado e difundido pela região. Lá pretende-se que estejam disponíveis informações sobre todos os conselhos municipais, com atribuições, composição, calendário e local de reuniões, atas das reuniões, dentre outros. Deve fazer parte das atribuições da Casa o envio de convite para os membros, com a devida antecedência, além do registro e guarda das confirmações e justificativas de ausência. O processo democrático de escolha dos membros de um conselho deve constituir-se em importante evento para o município, utilizando-se de todos os meios possíveis para garantir a ampla divulgação, não só das atribuições do conselho, mas também dos direitos e deveres do cidadão quanto à participação. Para tanto, a Casa dos Conselhos deve reunir e divulgar informações sobre o impacto das decisões tomadas nos conselhos sobre a vida cotidiana da comunidade, como estímulo ao envolvimento e prestação de contas à sociedade. Os conselhos municipais normalmente estão relacionados com políticas públicas estaduais ou federais, que deles dependem para a execução descentralizada. Sendo assim, tais políticas poderiam implantar mecanismos de reconhecimento para distinguir aqueles conselhos onde se identifique diversidade e qualificação na atuação dos conselheiros, privilegiando o caráter inovador e democrático do modelo.

A experiência dos colegiados territoriais deve ser valorizada e aperfeiçoada, por possuírem características de instituições do nível meso, necessárias para promover a intermediação entre setores produtivos e governamentais, buscando a compatibilização entre interesses de mercado e os de governo. Sua atuação deve ser portanto aperfeiçoada, podendo

(e devendo) se apoiar na estrutura das Casas dos Conselhos municipais, onde implantadas. A possibilidade desta sinergia com certeza traria benefícios, com a reunião no mesmo local das informações sobre as representações do município nos colegiados regionais. Ainda, os cidadãos com mandato para representar o município em esfera regional, seriam identificados, reconhecidos e tenderiam a atuar com mais compromisso, inclusive em relação à prestação de contas de sua atuação. No que tange à divulgação das informações, como estímulo à participação, deve-se buscar divulgar, da forma mais eficiente possível, o alcance das decisões do colegiado e os benefícios que possam advir de um representação fortalecida.

Os gestores de políticas públicas responsáveis pela implantação de colegiados territoriais devem manter atenção constante sobre a efetividade da participação dos segmentos de interesse e procurar agir para reverter quadros desfavoráveis. Mais uma vez a transparência e a divulgação de informações são elementos úteis. Outra estratégia que pode favorecer a participação é a unificação das instâncias colegiadas de políticas públicas diversas, com modelos de gestão semelhantes. No escopo desta pesquisa os três colegiados territoriais estudados, o Fórum da Mesorregião, o Território da Cidadania e o Consad, apresentam bastante semelhança na base social que os compõem, apesar de algumas diferenças entre os modelos. Acreditamos que a possível unificação das instâncias poderia ser fator de convergência para a participação, neutralizando possíveis critérios de escolha desfavoráveis a qualquer uma delas.

Tanto em relação a conselhos municipais quanto em relação a colegiados territoriais, o poder público deve buscar neutralizar qualquer dificuldade de participação decorrente da indisponibilidade de recursos financeiros. Em geral as instâncias municipais não dispõem de recursos para custear despesas, quadro que não favorece a ampliação e a democratização da participação. Os colegiados territoriais têm procedimentos diferenciados e embora não afirmado de modo explícito pelos entrevistados, no âmbito desta pesquisa o colegiado que não oferece reembolso de despesas é o mesmo que registra a maior ausência dos extrativistas pesquisados. A unificação deste procedimento pode ser mais um argumento a favor da unificação das instâncias, acima proposto.

Finalmente, sobre novos horizontes de investigação e pontos que merecem ser aprofundados em outros estudos, indicamos a relação de causa e efeito entre a retração do estado Neoliberal e o fortalecimento da sociedade civil; e a priorização por parte dos extrativistas da participação em instâncias civis, em detrimento das organizações governamentais.

Como resumo e conclusão final, estamos convencidos de que o protagonismo e a participação cidadã de extrativistas do babaçu em diferentes colegiados têm de fato o poder de contribuir para a superação das limitações econômicas da atividade. Estamos convencidos também de que, quanto mais diversa a instância, maiores são as dificuldades de participação, mas também são maiores as possibilidades de alcance de benefícios. Os resultados da pesquisa mostraram as dificuldades de participação, incluindo a falta de clareza sobre os benefícios e certa descrença sobre o poder da ação. Cremos, no entanto, que este seja um dos caminhos que devam ser buscados por gestores públicos, que tenham entre seus objetivos a implantação de políticas de desenvolvimento transformadoras de realidades locais: é necessário apoiar a inserção de representantes de extrativistas do babaçu em colegiados plurais, antagonistas e diversos, fazendo do exercício da pactuação uma forma de luta cotidiana, capaz de fato de mudar o patamar econômico da atividade. Esta mudança ocorrerá quando a economia do babaçu não mais estiver relacionada com a subsistência, quando as condições de trabalho forem dignas e saudáveis, quando sua prática contribuir para a valorização do recurso ambiental e quando os rendimentos dela advindos não mais sejam comparáveis a auxílios provenientes de programas governamentais.

#### **7.4. E a vida continua...**

No apagar das luzes deste trabalho, foi veiculada uma notícia que reacende a questão da utilização das cascas de coco babaçu como biomassa e pode se configurar como caso semelhante ao da demanda de carvão de babaçu pela siderurgia. Em 22 de setembro de 2009, os jornais do Maranhão anunciaram que investidores alemães apresentaram ao governo do estado projeto de produção e exportação de cascas de babaçu para abastecimento das termelétricas da Alemanha, em substituição progressiva ao carvão mineral. Até 2015 cerca de 17 milhões de toneladas de carvão mineral seriam substituídas por cascas de babaçu, oriundas da região de Cocais no Maranhão. Com investimento de R\$45 milhões, o projeto envolveria 8 mil quebradeiras de coco babaçu e preveria a implantação de indústria de beneficiamento de amêndoas, com a geração de 500 empregos diretos. O governo do estado declarou interesse pelo projeto e se comprometeu com a recuperação das estradas para escoamento da produção (MARANHÃO, 2009), (AGÊNCIA BRASIL, 2009).

Apesar de constar das intenções do projeto a melhoria das condições da produção de babaçu e a colaboração com os extrativistas, financiando e auxiliando no processo de

administração da atividade, ainda não foi possível confirmar se as quebradeiras de coco babaçu estiveram envolvidas na concepção do projeto. As quebradeiras de coco babaçu do município de Gonçalves Dias, onde as atividades serão iniciadas, não estão ligadas ao MIQCB e o Movimento declarou não ter tido ainda conhecimento sobre o projeto (CALIXTO, 2009). Pelos dados do IBGE o município ocupa o 60º lugar na produção de amêndoas de babaçu no estado do Maranhão, tendo produzido 509 toneladas em 2007, cerca de 8% do que produziu Vargem Grande, o maior produtor.

A notícia pode indicar um novo momento de oportunidade, que tanto pode contribuir para a mudança do patamar econômico da atividade, quanto pode se constituir em mais um episódio de ameaça e desagregação para as frágeis estruturas produtivas em torno da atividade. De acordo com as conclusões da presente pesquisa, um dos fatores que podem contribuir para que os resultados sejam favoráveis para a população extrativista, seria o seu grau de organização social e política e a inserção de suas associações nas instâncias de negociação das condições e desenho do projeto. Como a notícia é recente e ainda não há informações sobre o nível de organização local, não se pode avaliar as possibilidades de sucesso e a capacidade das quebradeiras de coco babaçu afetadas pelo projeto finalmente se envolverem em estruturas de produção, que lhes reverta benefícios equivalentes ao valor do recurso do qual historicamente sobrevivem.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. Alemães vão investir no aproveitamento de casca de babaçu no Maranhão. **Globo Rural**. [S.l.], 22/09/2009. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/GloboRural/0,6993,EEC1704827-1935,00.html>>. Acesso em 22/10/2009.

AGRIPINO, Senador José. **Linha do Tempo**: vida política. [S.l.: s.d]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/joseagripino/vidapolitica.asp>>. Acesso em: 09/05/2009.

ALBIERO, Daniel et. al. Proposta de uma máquina para colheita mecanizada de babaçu (*Orbignya phalerata* Mart.) para a agricultura familiar. **Acta Amaz.** 2007, vol.37, n.3, pp. 337-346 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0044-59672007000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0044-59672007000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 7 out 2008.

ALDIGHIERI, Mario. **Josimo**: a terra, a vida. São Paulo: Loyola, 1993. 206p.

ALMEIDA, Alfredo W. B.; SHIRAIISHI, Joaquim N. . Introdução. In: ALMEIDA, Alfredo W.B. ; SHIRAIISHI, Joaquim N. ; MESQUITA, Benjamim A. (Org.). **Economia do babaçu**: levantamento preliminar de dados. São Luiz: MIQCB/Balaios Typhografia, 2000, p.17-26.

ALMEIDA, Alfredo W. B. ; SHIRAIISHI, Joaquim N. ; MARTINS, Cynthia C. . **Guerra Ecológica nos Babaçuais**: o processo de devastação das palmeiras, a elevação do preço de *commodities* e o aquecimento do mercado de terras na Amazônia. São Luiz: Lithograf, 2005. 186p.

ALMEIDA, Alfredo W.B.; SHIRAIISHI, Joaquim N.; MESQUITA, Benjamim A. (Org.). **Economia do babaçu**: levantamento preliminar de dados. São Luiz: MIQCB/Balaios Typhografia, 2000.

AMARAL FILHO, Jair. **A economia política do babaçu**. São Luis: SIOGE, 1990. 312p.

ANDERSON, Anthony; MAY, Peter. A palmeira de muitas vidas. **Revista Ciência Hoje**, n.20, vol. 4, set/out 1985, p. 58-64.

AVELAR, Lucia. Participação Política. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio O.. (orgs.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2.ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p.261-279.

AYRES JÚNIOR, José C. ; ESPÍNDOLA, Carlos. J. . Modernização tecnológica e desenvolvimento social: o caso das quebradeiras de coco babaçu. In: Encontro Sul Brasileiro de Geografia, 3, 2008, Francisco Beltrão-PR. **Anais**.

BARROS, Fernando A.F. . **Confrontos e contrastes no desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro**. 1997. 126f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

BECKER, Bertha K. ; EGLER, Claudio A. G. . **Brasil: Uma Nova Potência Regional na Economia-mundo**. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 272p.

BORDO, Adilson A. et all. **As diferentes abordagens do conceito de território**.

[S.l.]: FCT/UNESP, 2004. Disponível em:

<[http://www.temasemdebate.cnpm.embrapa.br/textos/051018\\_TERRITORIO\\_ESPACO\\_quarta.pdf](http://www.temasemdebate.cnpm.embrapa.br/textos/051018_TERRITORIO_ESPACO_quarta.pdf)>. Acesso em 17/06/2009.

BOTELHO, Adriano. Reestruturação produtiva e produção do espaço: o caso da indústria automobilística instalada no Brasil. **Revista do Departamento de Geografia**, n.15, 2002, p. 55-64. Disponível em: <<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/Rdg15/55-64.pdf>>. Acesso em: 03/03/2005.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Unicamp, 2007. 238p.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

**Diagnóstico do setor siderúrgico nos estados do Pará e do Maranhão** - Relatório Técnico. Brasília: Diretoria de Florestas, 2005. 72p.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Babaçu - Estudo técnico econômico** - Relatório do grupo de estudo do babaçu (G.E.B.). Rio de Janeiro: Instituto de Óleos, 1959. 239p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Atlas Territórios Rurais**.

Brasília:Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2004. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=485>>. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento

Territorial, 2005a. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT\\_Doc2.pdf](http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_Doc2.pdf)>.

Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para a Gestão Social de**

**Territórios Rurais**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/0749311394.pdf> >. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para uma Estratégia de**

**Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005c. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT\\_Doc1.pdf](http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_Doc1.pdf)>.

Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: [s/d a] Disponível em:

<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php> >.

Acesso em 01/11/2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Oficinas de

Orientação à Instalação dos Núcleos Estaduais. Brasília:[s/d b]. Disponível em:

<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1169&refr=1165>>. Acesso em 23/07/2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CONSAD**. Brasília, 2009. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad>>. Acesso em 30/04/2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero**. [S.l.], 2006. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em 30/04/2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente. **Histórico da Política de Povos e Comunidades Tradicionais**, Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Boletim Regional** - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, nº. 6, janeiro/abril 2008. Brasília: MI - Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2008. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/boletim.asp>>. Acesso em: 26 nov 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fórum** de Desenvolvimento da Mesorregião Bico do Papagaio é lançado no Maranhão. Brasília: Comunicação Social, 2007. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?ID=3014>>. Acesso em 30/07/2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR** – Apresentação. [S.l.]:[200-]. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr>>. Acesso em: 26/11/2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNOT** - Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (Versão preliminar). Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2006. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em: 3/05/2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Promeso** – Apresentação. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, [200-]a. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr\\_promeso#](http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr_promeso#)>. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Promeso** – Programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/programasregionais/publicacoes/promeso.asp>>. Em: 12/06/2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Análise Preliminar da Cadeia Produtiva do Babaçu** – Limitações e Oportunidades. Brasília: Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2007.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadeias de produtos da sociobiodiversidade**. Brasília: [s/d a]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=155>>. Acesso em: 22/06/2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Castanha e babaçu terão planos para cadeias produtivas**. Brasília: Ascom, 2009. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=ascom.noticiaMMA&idEstrutura=8&codigo=4776>>. Acesso em: 21/05/2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília: [s/d b]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=186>>. Acesso em: 21/06/2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Diretrizes do SPRN**. Brasília: [s/d c]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=57&idConteudo=2372&idMenu=1724>>. Acesso em: 18/05/2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Inclusão social e produtiva das comunidades tradicionais** – Relatório de atividades 2003 - 2005. [S.l.]: Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, [2005?].

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil**. [S.l.: s/d d]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ppg7>>. Acesso em 11/05/2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano nacional de promoção das cadeias produtivas da sociobiodiversidade**. Brasília: 2008.

BRASIL. Portal da Cidadania. **Territórios da Cidadania**. [S.l.: s.d.] Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/file-storage/index?folder%5fid=2084658>>. Acesso em: 01/05/2009. Apresentação em *Powerpoint*.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O SUS no seu município**. Brasília: 2009. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/livreto\\_sus\\_29\\_reduzido\\_1.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/livreto_sus_29_reduzido_1.pdf)>. Acesso em 27/04/2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Mapa de indicativos do trabalho da criança e do adolescente**. 3. ed. Brasília: SIT, 2005. 309 p. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/trab\\_infantil/pub\\_7746.pdf](http://www.mte.gov.br/trab_infantil/pub_7746.pdf)>. Acesso em 31/05/2009.

CALIXTO, Bruno. Movimento de quebradeiras não participa de acordo que investirá R\$ 45 mi na atividade. **Amazônia**, [S.l.], 24/09/2009. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=329240>>. Acesso em 22/10/2009.

CAMPOS, André. Babaçu Livre. **Repórter Brasil**, [S.l.], 03 abr 2006. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=521>>. Acesso em 22/9/2007.

CARDOSO, Ruth. **O novo papel da sociedade civil no combate à pobreza e exclusão social**. [S.l.: s.n.], 2000.

CAZAROTTO, Rosmari T.. Leituras de Friedrich Ratzel na produção geográfica brasileira contemporânea. **Boletim Gaúcho de Geografia**. Porto Alegre: n.º 30, 2006, p. 93-99. Disponível em: <<http://www.agbpa.com.br/bgg/art8.pdf>>. Acesso em 01/06/2009.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal. In Paviani, Aldo (org.). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. p. 223-251.

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade. **GEOgraphia**, Ano 1, n. 2, 1999. p. 7-26. Disponível em: <[http://www.uff.br/geographia/rev\\_02/edicao2.htm](http://www.uff.br/geographia/rev_02/edicao2.htm)>. Acesso em: 09/04/2006.

COHN, Amélia. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: Laurell, Asa C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo:Cortez, 1997. p.225-244.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural**. [S.l.]:2002. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=8>>. Acesso em: 05/08/2009.

CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENTHAL, Zeny. **Paisagem, tempo e cultura**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1998.

DESER – Departamento de Estudos Sócio-econômicos rurais. **A cadeia produtiva do babaçu: estudo exploratório**. Curitiba, 2007. Convênio MDA Nº. 112/2006

DINIZ, Clélio C. ; CROCCO, Marco. Introdução: Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.) **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 10-31.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, Great Britain, v.24, n.6, p.1119-1132, 1996.

FERNANDES, Rubem C.. **Privado porém público: O terceiro setor na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 156p.

FERRAZ, Siney. **O movimento camponês no Bico do Papagaio – Sete Barracas em busca de um elo**. Imperatriz: Ética, 2000.

GAMA, Priscila A. et al. Sete Histórias de Sete Barracas. In: Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste, 10, 2008, São Luis-MA. **Anais**. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/nordeste2008/expocom/EX12-0292-1.pdf>>. Acesso em: 08/05/2009.

GTA - Grupo de Trabalho Amazônico. **Em vez de internacionalizar a Amazônia, vamos amazonizar o mundo**. [S.l]: 2003. Disponível em: <<http://www.gta.org.br/>>. Acesso em: 12/05/2009.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. 120p. (Coleção Questões da Nossa Época, v.84).

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10, 20 a 26/03/2005, s.l. **Anais** [S.l.]: Universidade de São Paulo. Disponível em: <[http://www.planificacion.geoamerica.org/textos/haesbaert\\_multi.pdf](http://www.planificacion.geoamerica.org/textos/haesbaert_multi.pdf)>. Acesso em: 08/08/2009.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 13 a 14/11/2003, Brasília. **Anais**, Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005, 78p. p.15-29. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em 08/08/2009.

HAESBAERT, Rogério. Região, diversidade territorial e globalização. **GEOgraphia**, n.1, jan/jun 1999, p. 15-39. Disponível em: <[http://www.uff.br/geographia/rev\\_01/rogerio%20haesbaert.pdf](http://www.uff.br/geographia/rev_01/rogerio%20haesbaert.pdf)>. Acesso em 17/06/2009.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas**, n. 2, vol. 1, 15/08/2007, p. 39-52. Disponível em: <[http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007\\_2\\_4.pdf](http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_4.pdf)>. Acesso em: 08/08/2009.

HARVEY, David. O Fordismo e Do Fordismo à acumulação flexível. In: \_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1996. p.122-162.

HELMSING, Bert (A. H. J). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. **EURE**, Santiago, vol. 25, n. 75, p. 5-39, set. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71611999007500001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007500001&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 25/09/2008.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos 2005**. Rio de Janeiro: Gerencia do Cadastro Central de Empresas, 2008. 162p.

ISA – Instituto Socioambiental. Ministro cria “Grupo de trabalho sobre babaçu”. **Notícias Socioambientais**, [S.l], 01/04/1999. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1212>>. Acesso em: 16/11/2008.

JATOBÁ, Sergio U. S. . **Gestão do território e a produção da socionatureza nas ilhas do Lago de Tucuruí na Amazônia brasileira**. 2006. 301p. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 7 abr 2006.

JATOBÁ, Sergio U. S.; CIDADE, Lucia C. F.; VARGAS, Glória M.. Ecologismo, Ambientalismo e Ecologia Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

LADEIRA, Maria E. ; AZANHA, Gilberto. Povos indígenas no Brasil: Apinajé. [S.l]: ISA, 2003. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/apinaje/60>>. Acesso em: 08/05/2009.

LAURELL, Asa C.. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_(org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo:Cortez, 1997. p.151-178.

LEIME, Marco A. .**TOBASA** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leila@tavola.com.br> em 13/06/2009.

LITTLE, Paul. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: UnB – Departamento de Antropologia, 2002. 32 p. (Série Antropologia, n.322).

LUCHI, Ney Robilson. Considerações sobre modelos para produção de carvão vegetal na região de Carajás. In: Seminário Floresta e Siderurgia - experiência de MG e perspectivas para a Amazônia, dez 1987, São Luis–MA.

MARANHÃO (Estado). Portal. Alemães vão investir R\$45 milhões em babaçu. **Agência de notícias**, [S.l.], 21/09/2009. Disponível em: <<http://www.ma.gov.br/agencia/noticia.php?Id=3527>>. Acesso em 22/10/2009.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Coordenação e Planejamento. **O Babaçu e suas perspectivas**. São Luiz: IPES, 1981a. 88p.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Recursos Naturais, Tecnologia e Meio Ambiente. **Mapeamento das ocorrências e prospecção do potencial atual do babaçu no estado do Maranhão**. São Luiz: COPENAT & INEB, 1981b.

MARTINS, Cynthia C. . Acesso aos babaçuais e a relação entre as atividades econômicas no Médio Mearim, baixada Maranhense, Tocantins e Piauí. In: ALMEIDA, Alfredo W.B. ; SHIRAIISHI, Joaquim N. ; MESQUITA, Benjamim A. (Org.). **Economia do babaçu**: levantamento preliminar de dados. São Luiz: MIQCB/Balaios Typhografia, 2000, p.113-151.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A crise do governo Collor e a tática do PT**. 2005.124f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/Dissertamartuscelli.pdf>>. Acesso em: 29/09/2008.

MESQUITA, Benjamim A. . As relações de produção e o extrativismo do babaçu nos estados do Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins. In: ALMEIDA, Alfredo W.B. ; SHIRAIISHI, Joaquim N. ; MESQUITA, Benjamim A. (Org.). **Economia do babaçu**: levantamento preliminar de dados. São Luiz: MIQCB/Balaios Typhografia, 2000, p.65-112.

MAY, Peter H. . **Palmeiras em chamas**: transformação agrária e justiça social na zona do babaçu. Tradução: Linda Maria de Pontes Gondim. São Luiz: EMAPA/FINEP/Fundação Ford, 1990. 328p.

MEGYESI, Anna L. . **Descentralização do processamento do coco de babaçu**. Brasília: PNUD-Fao-Ibama, 1992. 36 p.

MENDES, Paulo A. B.. **Contribuição para a avaliação do licenciamento ambiental e da avaliação de impactos ambientais no Brasil: o caso do conselho municipal de Belo Horizonte – MG.** 2007. 217p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 31/08/2007.

MENDONÇA, Nilton C.; ORTEGA, Antonio C.. **Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula.** [S.l]:[s.d.]. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/792.pdf>>. Acesso em 05/03/2009.

MENEZES, Fernando D. . **Enunciados sobre o futuro: ditadura militar, Transamazônica e a construção do “Brasil grande”.** 2007. 147f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 25/05/2007.

MESORREGIÃO do Bico do Papagaio. **Acontece.** [S.l]: [s.d.] a. Disponível em: <<http://www.mesobicodopapagaio.com.br/index.htm>>. Acesso em: 06/06/2009.

MESORREGIÃO do Bico do Papagaio. **Estatuto** do Fórum de Desenvolvimento da Mesorregião do Bico do Papagaio. [S.l]: [s.d.] b. Disponível em:<<http://www.mesobicodopapagaio.com.br/download.htm>>. Acesso em 06/06/2009.

MESORREGIÃO do Bico do Papagaio. **Lista de atores** locais - Tocantins [S.l]: [s.d.] c. Disponível em:<<http://www.mesobicodopapagaio.com.br/download.htm>>. Acesso em. 06/06/2009.

MEYER-STAMER, Jörg. New patterns of governance for industrial change: perspectives for Brazil. **The Journal of Development Studies**, Londres, v.33, n.3, p.364-391, 1997.

MILAGRES, Emerson G. . **Cosipar** - Solicitação de informações sobre carvão de babaçu [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[leila@tavola.com.br](mailto:leila@tavola.com.br)> em 04/05/2009.

MILAN, Gabriel S. Implementação de um departamento de pós-vendas em um ambiente de serviços na área da saúde. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, XXIII, 2003, Ouro Preto-MG. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003\\_TR0207\\_0076.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0207_0076.pdf)>. Acesso em 12/09/09.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

MOVIMENTO INTERESTADUAL DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU. Mapa de Riscos é entregue à OIT. **Pindova: Informativo Bimestral do MIQCB.** Ano V, N. 11, Jan/Fev de 2009. Disponível em:<[http://www.miqcb.org.br/imagens/pindova\\_11.pdf](http://www.miqcb.org.br/imagens/pindova_11.pdf)>. Acesso em 31/05/2009.

OLIVEIRA, Francisco de. As contradições do ao: globalização, nação, região, metropolização. In: DINIZ, Clélio C. ; CROCCO, Marco (Orgs.) **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 34-60.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita(os).** Petrópolis: Vozes, 1998. 231 p. (Coleção zero à esquerda).



OLIVEIRA, José A. Tocantins aprova Lei do Babaçu Livre. **Ambiente Brasil**, [S.l.], 18/08/2008. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=4010>>. Acesso em: 10/06/2009.

ORTEGA, Antonio César. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, Junho/2007, p. 275-300. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 5/3/2009.

PINTO, Vanessa D. S.. **Participação cidadã e democratização da gestão pública municipal**: uma reflexão sobre a experiência do Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Dlis. 2005. 135p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 05/2005.

POLENZ, Mariza. **Estado, atores privados e desequilíbrios espaciais na era da informação**: o exemplo dos pólos tecnológicos brasileiros. 2001. 131f. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental e Territorial) – Departamento de Geografia do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

PRELAZIA de São Félix do Araguaia. **Pedro Casaldáliga**. [S.l.: s.d.]. Disponível em: <<http://www.prelaziasaofelixdoaraguaia.org.br/pedro%20casaldaliga.historia.htm>>. Acesso em: 30/05/2009.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. [S.l.]: 2004a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 17/03/2009.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano e IDH**. [S.l.]: 2004b. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 17/03/2009.

PUTNAM, Robert D.. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 260p.

QUIVY, Raimond. CAMPENHOUDT, Luc V.. **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução: João Marques, Maria Mendes e Maria Carvalho. Lisboa: Gradiva, 2005. 282p.

RABELLO, Antonio C. ; FERREIRA, Leonardo F.F. (Re)Colonizando o Sudoeste da Amazônia - Corumbiara/RO (1975-2005). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23, 2005, s.l. **Anais Suplementar**. [S.l.]: Associação Nacional de História, 2005. Disponível em: <<http://www.anpuh.uepg.br/xxiii-simpósio/anais/textos/ANTÔNIO%20CLÁUDIO%20RABELLO.pdf>>. Acesso em: 25/10/2008.

RATZEL, Friedrich. El territorio, la sociedad y el Estado. In MENDOZA, Josefina et allí (org.). **El pensamiento geográfico**. Madrid: Alianza Territorial, 1982, p.193-203.

REGO, Josoaldo L.; PAULA ANDRADE, Maristela. História de mulheres: breve comentário sobre o território e a identidade das quebradeiras de coco babaçu no Maranhão. **Agrária**, São

Paulo, n. 3, p. 47-57, 2006. Disponível em:

<[http://www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/3/3\\_rego\\_e\\_andrade.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/3/3_rego_e_andrade.pdf)>. Acesso em: 07/10/2008.

RMA – Rede de ONGs da Mata Atlântica. **Histórico** da instituição. [S.l.]: 2007. Disponível em: <<http://www.rma.org.br/v3/action/history/historico.php>>. Acesso em 12/05/2009.

ROCHA, Juliana D.. **Estratégias territoriais de desenvolvimento e sustentabilidade no semi-árido brasileiro**, 2008, 334p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 25 mar 2008.

ROTA BRASIL OESTE. **A Marcha para o Oeste** - A maior aventura do século 20. [S.l.]: 2004. Disponível em: <<http://www.brasiloeste.com.br/noticia/1327>>. Acesso em 31/05/2009.

RTS – Rede de Tecnologia Social. **Tecnologia Social**, [S.l.: s.d.]. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/rts/tecnologia-social>>. Acesso em: 10/04/2009.

RUEDA, Rafael Pinzón. **Ações sobre o extrativismo do babaçu na época da atuação junto ao CNPT/Ibama**, Brasília: 14/01/2009. Entrevista concedida ao autor.

SADER, Maria Regina C. T. . **Espaço e luta no bico do papagaio**. [S.l.]: LABI, [s.d.]. Disponível em:<[http://www.imaginario.com.br/artigo/a0061\\_a0090/a0062.shtml](http://www.imaginario.com.br/artigo/a0061_a0090/a0062.shtml)>. Acesso em 30/05/2009.

SAMONECK, Francisco. **A borracha vegetal extrativa na Amazônia**: um estudo de caso dos novos encauchados de vegetais no Estado do Acre, 2006, 160f. Dissertação (Mestrado em Ecologia e Manejo dos Recursos Naturais) – Departamento de Ciências da Natureza, Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2006. Disponível em: <[http://www.florestavivaextrativismo.org.br/download/documentos/2006\\_borracha\\_samoneck.pdf](http://www.florestavivaextrativismo.org.br/download/documentos/2006_borracha_samoneck.pdf)>. Acesso em: 16/05/2009.

SANGUIN, André-Louis. En relisant Ratzel. **Annales de Géographie**, n. 555, pp. 579-594, 1990. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo\\_0003-4010\\_1990\\_num\\_99\\_555\\_20997](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1990_num_99_555_20997)>. Acesso em: 01/06/2009.

SANTOS, Carlos E. N.. **Babaçu - Carteira de projetos CEX** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leila@tavola.com.br> em 15/05/2009.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, n.1, jan/jun 1999, p. 7-13. Disponível em: < [http://www.uff.br/geographia/rev\\_01/milton%20santos.pdf](http://www.uff.br/geographia/rev_01/milton%20santos.pdf)>. Acesso em 17/06/2009.

SHIRAIISHI, Joaquim N. .Babaçu livre: conflito entre legislação extrativa e práticas camponeses . In: ALMEIDA, Alfredo W.B. ; SHIRAIISHI, Joaquim N. ; MESQUITA, Benjamim A. (Org.). **Economia do babaçu**: levantamento preliminar de dados. São Luiz: MIQCB/Balaios Typhografia, 2000, p.43-63.

SILVA, Miguel H. P. .A organização agroextrativista: experiências de cooperativas em Viana, Lago do Junco (MA) e São Miguel do Tocantins (TO) . In: ALMEIDA, Alfredo W.B. ;

SHIRAIISHI, Joaquim N. ; MESQUITA, Benjamim A. (Org.). **Economia do babaçu:** levantamento preliminar de dados. São Luiz: MIQCB/Balaios Typhografia, 2000, p.215-250.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, Junho/ 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02/06/2009.

SOUZA, Celina. **Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local**. In: Seminário A Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos, 20 e 21/08/1998, Recife-PE. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi10.rtf>>. Acesso em: 12/08/09.

TEIXEIRA, Marcos A.. A biomassa de babaçu no Brasil. In: AGRENER - Encontro de Energia no Meio Rural, 4, 2002, Campinas-SP. Disponível em: <<http://www.seeds.usp.br/pir/arquivos/congressos/AGRENER2002/pdf/0081.pdf>>. Acesso em: 7 jan 2009.

TIMBÓ, Manoel. **Consad do Bico do Papagaio**, Brasília: 2 de abril de 2009. Entrevista concedida ao autor.

TOBASA. **Home**. [S.l:s.d]. Disponível em: <<http://www.tobasa.com.br/index.html>>. Acesso em: 10/06/2009.

TOCANTINS (Estado). Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente. **Plano de zoneamento ecológico-econômico** - Norte do estado do Tocantins. Organização: Vítor Bellia e Ricardo Ribeiro Dias. Palmas: Seplan/DZE, 2004. 202p.

TOCANTINS (Estado). Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente. **Caracterização das organizações sociais formais** - Norte do estado do Tocantins. Organização: Lindomar Ferreira dos Santos e Rodrigo Sabino Teixeira Borges. Palmas: Seplan/DZE, 2003. 90p.

UFT - Universidade Federal do Tocantins. **Consad**. Relatório da etapa de mobilização e sensibilização, Porto Nacional-TO, 2004.

USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Reorganização do agronegócio do babaçu no estado do Maranhão**. FIA - FEA, 2000. Disponível em: <<http://www.sindoleo-ma.org.br/content/investidores/pesquisa-reorganizacao.pdf>>. Acesso em: 03/04/2009.

VIVACQUA FILHO, Antonio. **Aproveitamento do babaçu:** Estudos técnicos e econômicos. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, [196-]. 118 f.

WILHELMS, Christian. **Babaçu – Riqueza inexplorada**. Tradução: Roberto Tamara. [Rio de Janeiro]: Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, [1964?]. 91p.

## ANEXO

### Anexo 1 - Roteiro para Entrevista

#### Entrevistado:

Nome:

Instituição:

Cargo / função:

Endereço:

Email:

Telefone / fax:

Data:

Entrevista feita por meio de (contato pessoal / email / telefone):

O que perguntar:

#### A. Para gestores de colegiados implantados por políticas públicas:

- qual a composição do colegiado sob sua responsabilidade?
- nele, as quebradeiras de coco babaçu possuem assento?
- se não possuem, qual o motivo?
- se possuem, como se dá a participação deste membro nas reuniões do colegiado?
  - a. do ponto de vista quantitativo:
    - . qual a assiduidade
    - . necessita de custeio para a participação?
    - . recebe remuneração pela participação ?
  - b. do ponto de vista qualitativo:
    - . participa dos debates travados no grupo?
    - . apresenta proposições ao grupo, buscando a defesa dos interesses dos extrativistas?
    - . é possível identificar ações, resultados ou projetos aprovados, decorrentes desta participação?
- quais vc considera os pontos frágeis da participação das quebradeiras de coco babaçu neste coletivo?
- é possível comparar a participação deste membro com a de representantes de outros segmentos?

- na sua avaliação há necessidade de medidas para melhor qualificar a participação das quebradeiras de coco babaçu neste coletivo? Quais poderiam ser estas medidas?

B. Para as lideranças de quebradeiras de coco babaçu:

Sobre a participação em associações, cooperativas, sindicatos, partidos políticos:

- de quais coletivos não-governamentais vc participa?
- vc considera que sua participação tem influência sobre as decisões e ações destes coletivos ?
- de quais outros coletivos vc gostaria de participar e pq?
- vc recebe alguma espécie de remuneração por esta participação?
- quem custeia suas despesas para participar das reuniões?

Sobre a participação em conselhos, fóruns e outras instâncias governamentais:

- de quais coletivos governamentais vc participa?
- vc considera que sua participação tem influência sobre as decisões e ações destes coletivos?
- de quais outros coletivos vc gostaria de participar e pq?
- vc recebe alguma espécie de remuneração por esta participação?
- quem custeia suas despesas para participar das reuniões?

Sobre o extrativismo do babaçu

- vc considera que a atividade do babaçu tem sido capaz de promover a melhoria da qualidade de vida da população extrativista?
- quais os problemas principais que vc aponta relacionados com a atividade?
- quais as perspectivas que vc enxerga para a atividade?
- como vc gostaria que a atividade viesse a ser no futuro ?

## Anexo 2 – Relação de Entrevistados

Data	Nome	Município	Intuição	Cargo	Meio
02/abr	Manoel Timbó	Brasília	Consad	Articulador	peçoal
29/abr	Marta Barbosa	Palmas	Seagro - TO	Diretor Dsv Agrário	peçoal
mai/09	Raul Rodrigues de Freitas Junior	Palmas	Naturatins	Diretor Planejamento	tel/email
07/mai	Sandra Monteiro	São Miguel do TO	MIQCB	Assessora	peçoal
20/mai	Lindomar Ferreira dos Santos	Palmas	Secretaria de Planejamento	ex Coordenador Socioambiental	peçoal
21/mai	Maria Senhora Carvalho da Silva	Esperantina	STTR Esperantina, S.Sebast TO e Buriti TO	Presidente	telefone
21/mai	Nivaldo Mendonça da Paixão	Palmas	Seagro - TO	Coord Dsv Territ.	telefone
25/mai	Antonia de Ribamar Santos Vale	Araguatins	Secret. Assistência Social	Coordenador de Conselhos	peçoal
25/mai	Antônio Carlos Mendes	Araguatins	Cons Saúde	ex-Presidente	peçoal
25/mai	Jair Acácio Cavalcante	Araguatins	Cons. Meio Ambiente	Presidente	peçoal
25/mai	Valdiné de Souza	Araguatins	CMDRS	Presidente	peçoal
25/mai	Emília Alves da Silva Rodrigues	São Miguel do TO	MIQCB	Coord Executiva	peçoal
25/mai	Raimunda Gomes da Silva	São Miguel do TO	CNS	Coord Regional	peçoal
25/mai	Francisco José Guedes	São Miguel do TO	Consea	Presidente	peçoal
25/mai	Francisco Silvino da Silva	São Miguel do TO	CMDCA	ex-Presidente	peçoal
25/mai	José Antonio C Santos	São Miguel do TO	CMDCA	Presidente	peçoal
26/mai	Antonia Maria Bezerra	Buriti do TO	AMB	Coordenadora	peçoal
26/mai	Maura Pereira da Silva	Buriti do TO	Prefeitura	Professora	peçoal
26/mai	Shirley Francisca	Buriti do TO	CMDCA	Vice-Secretária	peçoal
26/mai	Erismar Sousa Lima	Buriti	Amb	Assessor	peçoal
27/mai	Francinalma Socorro da Silva	Augustinópolis	Território da Cidadania	Articuladora	peçoal
27/mai	Freide Pellegrine	Augustinópolis	Consad	Secret.Executiva	peçoal
27/mai	Gilmar Alves Castro	Augustinópolis	Território da Cidadania	Dinamizador	peçoal
27/mai	Osmar Pacheco	Augustinópolis	CMDRS	Presidente	telefone
27/mai	Raimunda Nonata Nunes Rodrigues	São Miguel do TO	Asmubip	Coordenadora	peçoal
27/mai	Agda Rodrigues de Oliveira	São Miguel do TO	CAS	Presidente	peçoal
27/mai	Maria Joaquina Pereira	São Miguel do TO	Cons Saúde	Presidente	peçoal
27/mai	Deuzelina (Simueta)	São Miguel do TO	Cons.Mulher	Presidente	peçoal
27/mai	José Garcia Pereira de Souza	São Miguel do TO	Secretaria de Agricultura	Secretário	peçoal
27/mai	João de Deus Leal	Sítio Novo do TO	Consea	Presidente	peçoal
27/mai	Jorcimar Alves de Souza	Sítio Novo do TO	CMDRS	ex-Presidente	peçoal
27/mai	Maria Rita da Silva Lira	Sítio Novo do TO	Asmubip	Associada	peçoal
27/mai	Silvania Escoqueis Leal de Souza	Sítio Novo do TO	CAS	Coordenadora	peçoal
29/mai	Roberto Vicente Ferreira de Carvalho	Araguatins	Fórum da Mesorregião	Secretário Executivo	peçoal
29/mai	Carlinhos Furlan	Augustinópolis	Território da Cidadania	Coordenador	peçoal
03/jun	Valdemir da Mota Rego	Cachoeirinha	Cons Saúde	Secretário de Saúde	telefone
05/jun	Raimundo Nonato Pires de Sá	Carrasco Bonito	STTR Carrasco Bonito	ex-membro	tel/email
08/jun	Antônio José Oliveira Rodrigues	Esperantina	Cons Saúde	Presidente	telefone
08/jun	Maria Dalva dos Santos L Cardoso	Augustinópolis	Consea	Presidente	telefone

### **Anexo 3 – Mecanização da quebra do coco babaçu**

Desde o início do aproveitamento econômico do babaçu diversas tentativas foram feitas no sentido de implementar processos mecânicos de quebra do coco, visando a melhor oferta de matéria prima, com centenas de patentes registradas desde então, porém sem o alcance de uma solução definitiva. As características físicas do coco, com suas quatro camadas distintas, as variações no tamanho e na forma, assim como a inconstância da quantidade e implantação das amêndoas são dificuldades técnicas que precisam ser vencidas pelos processos mecânicos propostos.

Wilhelms, na década de 60, relata processo desenvolvido por técnico australiano, baseado no congelamento do coco, cuja casca vitrificada seria facilmente quebrada, extraíndo-se então as amêndoas intactas ([1964?], p.45). Vivacqua Filho relata técnica brasileira que consiste na desintegração do coco por meio do despulpamento das fibras que constituem o epicarpo e o mesocarpo e em seguida a ruptura do endocarpo para separação das amêndoas, por vibração e aquecimento. O processo permite a recuperação do amido das fibras assim como a produção de energia com as cascas e cocos inservíveis para alimentar o próprio processo produtivo. Tal técnica teria despertado o interesse de indústrias européias, que com o apoio do autor, investiriam na produção dos equipamentos projetados ([196-], p.51). Mais recentemente Porto informa que desde o início da década de 80 está disponível no Brasil a tecnologia de Pelagem, Separação e Quebra, que permite o aproveitamento integral do fruto do babaçu (apud BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2007). A descrição do processo remete à técnica descrita por Vivacqua Filho na década de 50. Estes são apenas alguns exemplos de tecnologias propostas, que como dito contam-se às centenas mas que, segundo Ayres Júnior e Espíndola (2008), dentre outros, nunca alcançaram qualidade e rendimento comparáveis ao trabalho manual das quebradeiras de coco babaçu.

Para além das dificuldades técnicas Almeida e Shiraishi chamam a atenção para erros grosseiros de planejamento cometidos em inúmeras iniciativas de mecanização, demonstrando total desconhecimento da economia do babaçu e das reais condições da atividade extrativista. De um modo geral as máquinas propostas são “inadequadas e incompatíveis com a economia das pequenas unidades familiares agroextrativistas”. O resultado são “amontoados de ferro retorcido” que podem ser encontrados em instalações abandonadas de fábricas para aproveitamento do coco babaçu (2000, p.18). May e Amaral Filho, acrescentam que no geral as iniciativas propostas tentam excluir as quebradeiras de coco babaçu do processo produtivo,

por considerá-las como responsáveis pela baixa produtividade da atividade (apud AYRES JÚNIOR E ESPÍNDOLA, 2008, p.8).

Ainda hoje estão em curso projetos visando a mecanização da quebra do coco e o aproveitamento de seus componentes, como o relatado por Ayres Júnior e Espíndola (2008), que se baseia na aplicação de tecnologia social<sup>66</sup>, partindo da observação e da vivência do cotidiano da atividade extrativista. A máquina proposta tem porte, custo e complexidade adequados ao manuseio pela comunidade extrativista e busca por meio do ganho de produtividade a melhoria da qualidade de vida das famílias extrativistas. Outra experiência atual busca otimizar o processo de coleta dos cocos, tendo sido desenvolvido o conceito teórico de uma colhedora de babaçu moto-mecanizada, ainda carente estudos detalhados de viabilidade técnica e econômica (ALBIERO et. al, 2007).

---

<sup>66</sup> Tecnologia Social compreende produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidos na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social (RTS, 2009).



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)