



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Acordos de cessão de terras ao Programa Nacional de Reforma Agrária como estrutura de governança policêntrica no extremo sul da Bahia**

Agreements on land assignment to the National Agrarian Reform Program as a polycentric governance structure in the extreme south of Bahia

*Clarissa Magalhães, Doutoranda no Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, [clarissa.magalhaes@ufabc.edu.br](mailto:clarissa.magalhaes@ufabc.edu.br)*

## RESUMO

Na primeira década e meia do século XXI os Territórios de Identidade Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia experimentaram ampliações inéditas no estoque de atributos sociais, que promoveram avanços no desenvolvimento com coesão social. Entre os ganhos do período, houve desempenho positivo variado em indicadores socioeconômicos nos 21 municípios que os compõem, como redução do analfabetismo e mortalidade infantil e aumento no acesso a fontes melhoradas de água. Houve também a formação de uma arena de ação que colocou em interação agentes que historicamente estiveram em conflito em torno da questão fundiária: movimentos de luta pela terra e empresas de celulose. Essa arena, expressão inédita de uma estrutura de governança policêntrica nos termos colocados por Ostrom (2010), estabeleceu novas conexões horizontais e verticais entre agentes com projetos territoriais concorrentes, para o debate e a negociação em torno do acesso e uso de recursos escassos, com participação pontuada do Estado e do mercado. Definiu, assim, a cessão de mais de 30 mil hectares de terras ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e pode contribuir para instituir novas coalizões sociais, mais abertas e inclusivas, adensar o tecido social nos territórios e fortalecer os avanços no sentido da coesão. Os acordos, entretanto, ainda não foram implantados em sua totalidade, se veem fragilizados e terão que enfrentar fatores limitantes endógenos, como o excedente de famílias a serem assentadas, e exógenos, como a crise política e econômica pela qual passa o país, que modifica o quadro de forças com interferência sobre eles.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento com coesão; Governança policêntrica.

## ABSTRACT

In the first decade of the twenty-first century the Identity Territories of the Costa do Descobrimento and Extremo Sul of Bahia experienced unprecedented expansions in the stock of social attributes that promoted advances in development with social cohesion. Among the gains of the period, there was a varied positive performance in socioeconomic indicators in the 21 municipalities that compose them, such as reducing illiteracy and infant mortality and increasing access to improved water sources. There was also the formation of an arena of action that has brought into interaction agents who have historically been in conflict around the land issue: social movements for land and pulp companies. This arena, an unprecedented expression of a polycentric governance structure in terms of Ostrom (2010), has established new horizontal and vertical connections between agents with competing territorial projects, for the debate and negotiation around access and use of scarce resources, with participation of the State and the market. It has thus defined the transfer of more than 30,000 hectares of land to the National Agrarian Reform Program (PNRA) and can contribute to the establishment of new, more open and inclusive social coalitions, to strengthen the social network in the territories and to strengthen progress towards cohesion. Agreements, however, have not yet been fully implemented, are fragile and will face endogenous limiting factors, such as the surplus of families to be settled, and exogenous, such as the political and economic crisis that the country is undergoing, which modifies The picture of forces with interference on them.

**Keywords:** Development with cohesion; Polycentric governance.

## INTRODUÇÃO

Elinor Ostrom, em proposição que se aproxima da obra de Bourdieu (2000, 2012) – para quem existem homologias entre o acesso a determinados trunfos sociais, ou capitais, e as disposições para agir e tomar posição diante de temas relevantes –, enfatiza que os resultados das disputas em torno de recursos disponíveis no território dependem de características das arenas de ação – formadas por regras, atores e seus atributos – que se formam em torno destas disputas. Os diversos agentes sociais podem adquirir aprendizado sobre as formas de uso social de recursos de bens comuns que garantam a um só tempo os requisitos das bases materiais e a necessidade de conservação do meio-ambiente (Ostrom, 2001 e 2005). Nesse sentido, estruturas de governança territorial, como processo institucional construído com a participação de agentes locais, geograficamente próximos, podem contribuir na busca de soluções inéditas para velhos problemas (Pecqueur, 2005). Os Territórios de Identidade Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia experimentaram, na primeira década e meia do século XXI, ampliações inéditas no estoque de atributos sociais, das quais aqui se enfatiza duas. O desempenho positivo variado nas dimensões produção, renda e bem-estar, reforçando a heterogeneidade do desenvolvimento com coesão nos territórios não-metropolitanos no país e na América Latina (Favareto et al, 2014; Rimisp, 2012; Berdegué et al, 2012 e 2015). A formação de uma arena de ação em que empresas de celulose, movimentos de luta pela terra e forças públicas das esferas estadual e federal, debatem sobre a questão fundiária e constroem um caso inédito de ação voltada ao Plano Nacional de Reforma Agrária, sobre a qual tratará este artigo.

A região – situada na porção baiana entre o Espírito Santo ao sul, Minas Gerais a oeste e o oceano a leste – sofreu transformações nas dinâmicas territoriais provocadas desde a década de 1970, entre elas a chegada da indústria de celulose nos territórios, fruto de poderosa coalizão social entre o Estado e empresas do Sudeste. Essas transformações contribuíram para configurar um quadro de alta concentração fundiária, baixa diversidade produtiva, poucas cidades intermediárias mais urbanizadas que concentram a oferta de serviços e recursos, marcando a polarização com áreas de perfil rural, fatores-chave que, combinados como resultados dessa coalizão, ajudam a explicar a heterogeneidade do desenvolvimento nos 21 municípios que compõem os territórios<sup>1</sup>. As políticas públicas federais sociais, como o Bolsa Família, e setoriais voltadas à agricultura familiar, como Pronaf, PAA e PNAE<sup>2</sup>, atuaram como ativos mobilizados por agentes locais na melhoria dos indicadores socioeconômicos, mas não foram suficientes para provocar mudanças nessas estruturas. Os municípios apresentam quadro de permanência de baixo PIB municipal e per capita, desemprego e alta concentração de renda acompanhou em medidas diferentes os avanços que produziram a redução no analfabetismo e na mortalidade infantil e o aumento do acesso a fontes melhoradas de água (Magalhães et al, 2014)<sup>3</sup>. O *Rural Development Report 2016* (IFAD, 2016), ao analisar os padrões de transformações no meio rural, coloca ênfase nos estudos conduzidos por Berdegué e equipe (2014) sobre desenvolvimento territorial<sup>4</sup> e chama atenção

<sup>1</sup> Costa do Descobrimento: Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália. Extremo Sul: Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas e Vereda.

<sup>2</sup> Galvanese (2015) debate os limites de *políticas espacialmente cegas* na redução ou mitigação de assimetrias regionais, principalmente no combate às desigualdades e promoção de desenvolvimento com coesão (World Bank, 2009 e OECD, 2011 in Galvanese, 2015).

<sup>3</sup> Favareto et al (2015) sinalizam a relevância da coesão territorial para o debate sobre desenvolvimento a partir do reconhecimento de elementos endógenos e exógenos que caracterizam sua configuração, potencializando ou limitando fatores de desenvolvimento.

<sup>4</sup> O relatório do IFAD enfatiza que o desenvolvimento rural territorial vem se consolidando como uma vertente poderosa nas estratégias de desenvolvimento rural na América Latina e que Modrego and Berdegué (2015) sintetizaram resultados

para instituições com incidência nessa esfera: acesso e controle sobre recursos; estruturas econômicas especialmente vinculadas ao perfil do setor industrial; acesso a mercados dinâmicos; grau de investimentos públicos direcionados para bens públicos e privados; participação das populações rurais em decisões sobre prioridades de investimentos; existência de “coalizões transformadoras”, ou seja, que provêm ação coletiva envolvendo diversidade de agentes e de graus de organização social (Berdegué, 2015; Favareto et al, 2015; IFAD, 2016). Coaduna com essa leitura o conceito de governança policêntrica desenvolvido por Ostrom<sup>5</sup>, que envolve processos de aproximação, diálogo e negociação entre agentes que disputam o acesso e uso de bens comuns, para suprir demandas institucionais que o Estado nem o mercado conseguem resolver. Nesse conceito, arenas de ação locais se colocam como locus de interações entre agentes com interesses conflitantes sobre um mesmo conjunto de bens e recursos, onde podem ser engendrados acordos que contribuam para resolver pontos de disputa, envolvendo estratégias que garantam a longevidade dos estoques e uma divisão com maior equidade entre os usuários. O presente artigo se propõe a analisar uma arena de ação que ocorre nos Territórios de Identidade Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia em torno de um tema central para conflitos de acesso e uso de bens e recursos, a questão fundiária, sob a perspectiva da governança policêntrica<sup>6</sup>.

A região dos territórios, na porção baiana entre o oceano, o Espírito Santo e Minas Gerais, vinha “à deriva” da agenda socioeconômica do estado e do país até meados do século XX (Cerqueira Neto, 2010), com estrutura econômica agrária fluida e populações rurais esparsas com relativo acesso à terra (Magalhães & Buzato, 2016), e na década de 1970, em pleno ciclo do Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 (Bresser, 2015), sofre uma importante inflexão histórica, decorrente de políticas desenvolvimentistas e da necessidade de expansão do setor florestal do Sudeste. Desses dois vetores principais se origina uma coalizão social entre Estado e empresas de papel e celulose, que sustenta a implantação da silvicultura de eucalipto e de plantas industriais, imprimindo um projeto territorial apoiado no setor privado de grande porte e capital intensivo, na monocultura e no latifúndio. A chegada da indústria da celulose na região provocou profundas transformações nas dinâmicas territoriais, dentre elas uma matriz fundiária altamente concentrada e populações rurais historicamente sem acesso a bens e recursos voltados à garantia das capacidades humanas fundamentais (Sem, 1999; Stiglitz et al, 2009; Sem & Kliksberg, 2010) e, desde esse período, em especial à terra. Com a abertura democrática a partir da Constituição de 1988, trabalhadores rurais se mobilizam com apoio da igreja e do sindicalismo rural, criando formas horizontais de organização que vão compor movimentos de luta pela terra, inclusive o MST do extremo sul do estado. As décadas seguintes são permeadas de intensos períodos de conflito, ocupações e reintegrações de áreas, brigas judiciais e violência física, mas muitos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária são criados<sup>7</sup>. O histórico de conflitos em torno da terra que contrapõem

---

de estudos de cerca de 9 mil municípios em nove países latino-americanos entre as décadas de 1990 e 2000, representando cerca de 80% da população.

<sup>5</sup> O termo foi elaborado por Vincent Ostrom, Charles Tiebout e Robert Warren em 1961, definido como “um [sistema] onde vários elementos são capazes de realizar ajustes mútuos para reordenar suas relações um com o outro dentro de um sistema mais geral de regras onde cada elemento age independentemente do outro elemento”. A despeito do conceito ter surgido no contexto dos estudos urbanos, ele foi posteriormente aplicado pelo mesmo grupo de cientistas ao contexto rural, se consolidando o conceito de governança policêntrica (Nagendra & Ostrom, 2012).

<sup>6</sup> O *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* foi fundado na Universidade de Indiana em 1973 por Elinor e Vincent Ostrom dedicado ao estudo de arranjos institucionais e da formação de ação coletiva. A Oficina pressupôs, desde o início, estudos de campo para subsidiar o entendimento de como diferentes estruturas de governança afetam o desempenho do conjunto de bens públicos e privados. O acúmulo de mais de 600 casos de estudos em diversos continentes, permitiram aos pesquisadores estruturarem o conceito de governança policêntrica para responder às fissuras institucionais de governança sobre esse conjunto de bens e recursos e a necessidade de seus processos envolverem interações entre Estado, setor privado e sociedade civil em diferentes níveis de organização social e política.

<sup>7</sup> De acordo com o Incra, 38 entre 1986 e 2015, sendo 29 deles entre 1986 e 2005 (Magalhães, 2016).

movimentos sociais e empresas de celulose atinge o ápice na primeira década do século XXI, diante de um impasse. Por um lado, o Governo Federal arrefece a implantação de assentamentos e os movimentos se veem diante de grande contingente de famílias acampadas. Por outro lado, o Governo Estadual declara “moratória”<sup>8</sup> às ações de reintegração de posse e as empresas se veem diante de muitas áreas ocupadas. Após décadas de confronto, no final dos anos 2000, empresas e movimentos de luta pela terra, apoiados por agentes sociais do Estado e da universidade, reforçados por mecanismos de mercado como a certificação florestal, criam inédito fórum de governança territorial que culmina em acordo de cessão de terras para o Programa Nacional de Reforma Agrária.

A questão que se coloca neste artigo, considerando os acordos de cessão de terras nos territórios Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia como estruturas de governança policêntrica, é: quais avanços conseguiram promover para a governança territorial e que limites estão colocados à sua atuação no presente e futuro próximo? A hipótese que será aqui trabalhada é de que essa arena, além de estar estruturada em torno de um dos principais conflitos que permeiam os territórios, característica que lhe confere legitimidade enquanto estrutura de governança territorial, promoveu a formação de novas redes horizontais, ampliando a participação de forças sociais territoriais em decisões sobre temas relevantes, e verticais, envolvendo esferas locais, estaduais e nacionais do setor privado, dos movimentos de luta pela terra e do Estado. Assim, trouxe a possibilidade da formação de novas coalizões sociais, mais abertas e inclusivas, e contribuiu para adensar o tecido social nos territórios. Desta forma a arena responde a elementos estruturantes de governança policêntrica (Ostrom 2001, 2005 e 2010) em que agentes com projetos territoriais concorrentes estabelecem instâncias de interação para o debate e a negociação em torno do acesso e uso de recursos escassos, com participação pontuada do Estado e do mercado. Entretanto, somente dois assentamentos foram implantados até agora, em área de cerca de 4 mil hectares, e uma nova correlação entre forças sociais nas esferas estadual e nacional, bem como transformações institucionais com incidência direta nos temas centrais dos acordos, podem fragilizar os avanços. Para apresentar essas questões, o texto está estruturado, além dessa introdução, em mais duas seções e uma conclusão. A primeira seção aprofundará a análise sobre relações horizontais construídas a partir do enfrentamento de conflitos em torno do acesso e uso da terra, configurando novas proximidades territoriais. A segunda seção será dedicada às relações verticais estabelecidas para que os acordos possam vir a se concretizar, numa governança multinível. Por último, a conclusão retomará a hipótese aqui apresentada, fechando com um balanço sobre os principais pontos levantados no artigo.

## **NOVAS CONEXÕES HORIZONTAIS E O ESTABELECIMENTO DE PROXIMIDADES TERRITORIAIS**

Torre e Beuret (2012) propõem uma estrutura de análise baseada nas proximidades entre grupos e organizações que coabitam em regiões delimitadas, para buscar e propor instâncias de governança voltadas ao debate de projetos concorrentes e de conflitos entre agentes e, eventualmente, formas de concertação, no sentido de garantir a longevidade do território. As proximidades podem ser de dois tipos. As Proximidades Geográficas se dão por vizinhança ou sobreposição, tendo essa condição sido requerida pelas partes ou por elas “sofrida”, numa situação em que transformações nas dinâmicas territoriais forçam essa proximidade. As Proximidades Organizacionais se dão por meio de relações de filiação a uma rede, acrescentando

---

<sup>8</sup> Entrevista a Renato Carneiro (Eunápolis, 08/12/2016).

ou suprimindo novas conexões, ou de adesão a um conjunto de ideias e conceitos comuns (projetos ou valores compartilhados, referências similares), numa relação recíproca dada por base comum. A Proximidade Territorial acontece na interface entre a Proximidade Geográfica e a Proximidade Organizacional, ou seja, quando é possível aproveitar ou criar laços e referências comuns entre agentes que estão próximos espacialmente, mas cujas relações estão fragmentadas, e daí propor estruturas de governança que permitam o estabelecimento de processos de negociação e construção de decisões compartilhadas. A governança, nesse caso, está diretamente ligada à busca de “caminhos de desenvolvimento” e refere-se à coordenação de atores para planejar a implementação de projetos territoriais, evitando a escalada de confronto que podem acarretar êxodos de alguns grupos por falta de condições de permanência.

Os territórios Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia entraram no século XXI vivendo um pico de conflitos agrários, permeados de disputa e a violência, entre agentes que sofreram Proximidades Geográficas e, em função disso, não possuíam laços de Proximidades Organizacionais. De um lado os movimentos organizados implantando estratégia de ocupação de fazendas das empresas. De outro, empresas se defendendo na justiça, obtendo mandados de reintegração de posse, cuja execução, a cargo das forças públicas de segurança, se dá em episódios muitas vezes violentos (Araújo, 2010). Após duas décadas de implantação de assentamentos nos territórios, o Governo Federal arrefeceu no avanço dessa linha ação no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e as ocupações passaram a existir por longos períodos<sup>9</sup>. Em 2010 havia 1.823 famílias assentadas e duas mil acampadas à beira das rodovias, num total de 41.396 hectares de terras, sem horizonte de alternativas por parte do Estado (Araújo, 2010). Segundo documento do Incra BA<sup>10</sup>, em 2010 havia cinco propriedades da Fibria ocupadas, quase 10 mil hectares, 22 da Veracel, quase 30 mil hectares, três da Suzano, quase oito mil hectares. Uma situação precária para os agricultores que, sem a posse da terra não acessam políticas públicas, não podem fazer planos de construções e plantios perenes, devem se arranjar sob barracos de lona preta e com roças improvisadas de ciclo curto. Muito comum se tornam o abandono da ocupação para tentativa de trabalho nas cidades próximas, imprimindo alta rotatividade entre as famílias acampadas<sup>11</sup>.

As empresas de celulose, de alta visibilidade por estarem vinculadas a mercados internacionais, estão subordinadas a regras socioambientais próprias do setor florestal, entre elas um sistema de certificação de manejo florestal criado para garantir a origem ética e sustentável do produto, o selo FSC (Forest Stewardship Council). O selo, criado na década de 1990 como resultado de embates entre organizações ambientalistas e empresas madeireiras em âmbito internacional, é um sistema “não-governamental que busca no mercado soluções para problemas coletivos” (Voivodic, 2010, p. 16), mais especificamente um sistema de “governança sobre o uso de recursos florestais” (Voivodic, 2010, p. 107). Sua legitimidade se dá enquanto consegue prover “ganhos financeiros ou reputacionais” às empresas e “a redução dos impactos socioambientais da exploração florestal” às organizações ambientalistas e sociais (idem). O Padrão FSC atenta para conflitos entre empresas florestais e agentes que vivem nos territórios onde está o manejo

<sup>9</sup> Os assentamentos nessa região vão até 2005 e apenas retomam com mais expressão após 2010, mesmo assim considerando os quatro ainda em implantação (Superintendência Regional Bahia - SR 05).

<sup>10</sup> Documento *Informação Técnica/Incr/BA/Nº28/2015*, que será detalhado mais adiante no texto.

<sup>11</sup> O Relatório Dataluta Brasil (2014) aponta que entre 1988 e 2013 a região dos territórios Costa do Descobrimento e Extremo Sul foi uma das que concentrou maior número de ocupações, de famílias envolvidas e de assentamentos em todo o país. No período foram levantados na Bahia: 301 ocupações pelo MST; 18 pela Contag; 2 pela CPT; 87 por movimentos indígenas; e 75 por outros grupos. Na região dos territórios têm maior expressão como “movimentos socioterritoriais” o MST, os movimentos indígenas e a Contag, nessa ordem.

florestal. Áreas que são foco de “conflitos de magnitude substancial” devem ser excluídas do escopo da certificação e a empresa deve apresentar estratégia para lidar com a situação, demonstrando postura ativa para a promoção do diálogo e outras formas de negociação e encaminhamento. Objetos de conflito (Torre&Beuret, 2012) relativos ao acesso e uso de recursos naturais, ou recursos de bem comum (Ostrom, 2010) podem funcionar como fator disparador de novo processo de aproximação e, eventualmente, de implementação de estruturas de governança estabelecendo as regras do jogo<sup>12</sup>, notadamente as formas de representação de grupos e organizações envolvidos e os dispositivos de deliberação. Como foi visto, um dos principais objetos de conflito dos territórios baianos aqui estudados é a matriz agrária concentrada, que atua como disparador de tensões, disputas e violência entre movimentos sociais e empresas. E foi dele que surgiu um caso inédito de governança local, os acordos de cessão de terras ao PNRA.

Os acordos exigiram quatro anos para serem estabelecidos, perpassando todas as operações mobilizáveis que os autores identificam em processos participativos: comunicação, informação, consulta, diálogo, concertação e negociação. Os agentes envolvidos foram aproximados inicialmente pela perspectiva de estancamento de resultados positivos nas estratégias em curso, ocupações *versus* reintegrações de terras. Em 2006 Jaques Wagner é eleito governador da Bahia<sup>13</sup> e em novembro de 2008 viaja a Estocolmo, Suécia, para uma “missão comercial” (Secom) na perspectiva de captar “mais investimentos para a Bahia”, onde reúne-se com o diretor-presidente do grupo Stora Enzo para tratar da duplicação da fábrica de celulose Veracel<sup>14</sup>. Em 2009 o Governo da Bahia declara “moratória” quanto às ações de reintegração de posse de áreas das empresas ocupadas pelos movimentos<sup>15</sup>. Em fevereiro de 2010, durante uma reunião do Codes Bahia (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Bahia), Jaques Wagner propõe ao presidente do Conselho de Administração da Fibria e à equipe da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) que buscassem uma “solução negociada” para os conflitos de terras no Extremo Sul<sup>16</sup>.

Diante do limite da dinâmica ocupações *versus* reintegrações de terras e o apoio do Estado, inicia-se um complexo processo de construção de uma nova estrutura de governança territorial. Equipes da empresa se dedicam a buscar uma aproximação com lideranças do MST, responsável pelas ocupações em fazendas de sua propriedade. Uma primeira base é estipulada para abrir o diálogo: a empresa se compromete a não entrar com pedidos de reintegração de posse de áreas ocupadas pelo movimento e o movimento a não ocupar novas áreas da empresa. A partir de então novos agentes são envolvidos. A equipe do professor Paulo Kageyama, da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), contribui na mediação e legitimação do processo de negociação e propõe o formato dos assentamentos sustentáveis (Kageyama et al, s/d)<sup>17</sup>. O Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra), responsável pela compra das terras e implantação de assentamentos, dentro do PNRA. Entre 2010 e 2015 o processo cresce e envolve

<sup>12</sup> Institucionalistas

<sup>13</sup> Gestão 2007-2010, reeleito para a gestão 2011-2014.

<sup>14</sup> <http://www.secom.ba.gov.br/modules/debaser2/visualizar.php?audiovideo=1&xfid=11614>

<sup>15</sup> Entrevista a Renato Carneiro (Eunápolis, 08/12/2016)

<sup>16</sup> Nota Técnica da Secretaria de Relações Institucionais da Bahia (Serin) “*Mediação dos conflitos gerados pelas ocupações de terra nas áreas das empresas Veracel, Fibria e Suzano; Situação atual - 24 setembro de 2015*”.

<sup>17</sup> Ver também o documento “Projeto Produção com Conservação: Histórico e Evolução do Acordo / Projeto A Agricultura Familiar Cultivando a Agrobiodiversidade no Extremo Sul da Bahia”, do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento de Assentamentos Rurais e da Agricultura Familiar (PPDARAF – Esalq/USP), Piracicaba, abril 2011.

outros movimentos de luta pela terra com atuação regional – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia (Fetag BA), Movimento de Luta pela Terra (MLT), Movimento de Resistência Camponesa (MRC), Associação de Produtores Rurais Unidos Venceremos (Aprunve), Frente de Libertação da Terra (FTL) – e as duas outras empresas de celulose com bases nos territórios, Suzano e Veracel. A decisão é que as empresas destinarão terras para o assentamento de famílias filiadas ao movimento, sendo ressarcidas com Títulos da Dívida Agrária (TDA). São criados critérios, padrões e referências para o estabelecimento das áreas a serem desapropriadas. Em vários momentos foi necessário o investimento na elaboração de mecanismos para destravar o processo.

Em abril de 2015 foi implantado pelo Incra o Projeto de Assentamento Jaci Rocha/Antônio Araújo, no município de Prado, dando concretude aos acordos. No entanto, para prosseguir com a criação de assentamentos, o Incra solicitou às partes um documento que dispusesse claramente as regras acordadas. Até então não havia nada por extenso, nem assinado (nem atas de reuniões), ainda que as bases do acordo fossem claras para os participantes. A Superintendência Regional do Incra na Bahia realiza em outubro de 2015 um estudo “acerca de ocupações por movimentos sociais em propriedades de empresas de celulose na região do Extremo Sul da Bahia e elaboração de acordos estabelecidos pelas partes envolvidas para acabar com o conflito fundiário nas áreas da empresa” (Incra BA, 2015), em que colhe depoimentos de líderes dos movimentos envolvidos nos acordos com cada empresa, bem como representantes das empresas que estiveram à frente das negociações, levantando as bases dos acordos a partir de dois momentos de referência, as ocupações de terras e os acordos estabelecidos. Produz a partir desse estudo a Informação Técnica/Incra/BA/Nº28/2015 que conclui que as informações convergem, lista todas as fazendas envolvidas, sem citar o número de famílias que serão assentadas, e especifica o Decreto 433/1992 como mecanismo de compra e venda<sup>18</sup>. O documento é pauta de reunião em dezembro de 2015 na Secretaria de Relações Institucionais do Estado da Bahia (Serin), onde é aprovado, com a presença do Secretário de Relações Institucionais, Secretário de Desenvolvimento Rural, o Chefe da Casa Militar do Governador, o Superintendente Regional do Incra-BA e de representantes da Fibria, Veracel, Suzano, Fetag, MST, MRC, Aprunve, FTL e do Chefe de Assessoria do Gabinete do Governador da Bahia. Os acordos perfazem 29 fazendas, sendo seis imóveis da Fibria, 16 da Veracel e sete da Suzano, totalizando mais de 30 mil hectares, que se encontram em diferentes estágios do processo (aguardando vistoria ou em curso, análise de documentação, finalização de obtenção). É definido um módulo de 10 hectares por família, sendo 3 hectares destinados a áreas de reserva, mantendo a referência do antigo Código Florestal.

Todo esse complexo processo de negociação que galgou passo a passo as operações que Torre&Beuret (2012) destacam em processos participativos, aproximou agentes que sequer reconheciam legitimidade um no outro, criando laços de confiança para a proposição de um caminho de desenvolvimento. Com resultados em termos de terras e famílias assentadas e a construção de mecanismos de destravamento e operacionalização do processo, foi possível criar Proximidades Organizacionais em termos da aplicação do PNRA. Em reunião em março de 2016 na sede do Incra em Brasília com representantes de movimentos e do Governo da Bahia a presidente do órgão, Maria Lúcia Falcón, disse que “o Território Extremo Sul é prioritário para o Incra, no esforço de promover a reforma agrária”<sup>19</sup>, corroborando o reconhecimento da necessidade de

<sup>18</sup> Até a década de 2000 a “desapropriação por interesse social” foi o meio mais utilizado para aquisição de terras ao PNRA e em 2004 o Governo Federal alterou esse mecanismo com a MP 192/2004, introduzindo o pagamento de benfeitorias em dinheiro e reduzindo os prazos de pagamento de áreas nuas (Germani, 2004).

<sup>19</sup> <http://www.sdr.ba.gov.br> nota postada em 12/03/2016.

atenção à questão fundiária na região. O presidente da Fibria, Marcelo Castelli, afirmou que espera que esse exemplo seja replicado “como forma de reforma agrária pacífica, menos traumática, que dê resultado”<sup>20</sup>. Para ele, em virtude da adoção do modelo de assentamentos sustentáveis que contará com apoio da empresa, o processo foi “do conflito para a cooperação, da cooperação para a parceria ou proposta compartilhar valor” – um início para Proximidade Organizacional – e que os movimentos não precisariam “gostar do eucalipto” para que as partes estabelecessem formas de convivência. Para isso, foi preciso “criar confiança e alimentar confiança” entre elas. A ata da reunião que aprova a Informação Técnica produzida pelo Incra-BA enfatiza que o processo que culminou nos acordos foi iniciado por causa das ocupações dos imóveis das empresas pelos movimentos sociais “como reflexo do conflito agrário vivenciado na região do Extremo Sul da Bahia”, os quais determinaram que o “Governo do Estado, Movimentos Sociais, e Incra trabalhassem na construção de uma solução pacífica dos conflitos” (Incra BA, 2015b).

O pesquisador da Esalq que acompanhou o processo desde o início com a equipe de Kageyama, João Dagoberto dos Santos, enfatiza os esforços de construção de mecanismos de “engenharia do poder”<sup>21</sup>, relativos ao envolvimento de cada agente. O exemplo do papel do Estado da Bahia, desde o próprio Governador cuja aproximação com executivo da Fibria em 2010 funciona como alavanca para o início de uma “solução negociada”, mas também técnicos de carreira e órgãos que lidam com relações institucionais e questão agrária no estado, que auxiliam no estabelecimento de aproximações sucessivas com o Incra e todo o arcabouço legal, articulam e mediam reuniões com as diversas partes interessadas, aportam legitimidade ao processo. Também o papel da equipe do Núcleo de Apoio à Cultura e Extensão em Educação e Conservação Ambiental (Nace-Pteca) da Esalq, que reconhece na Fibria a disposição para a construção de uma “política de discussão de um reordenamento territorial” (Esalq/USP, 2011) e propõe formatos para assentamentos sustentáveis, baseados em princípios como segurança alimentar, produção de alimentos (fruticultura diversificada), sistemas agroflorestais e agrossilvopastoris, e até mesmo o cultivo de exóticas em áreas de baixa aptidão agrícola. Santos também chama atenção para a “engenharia de política”, referindo-se aos mecanismos que foram sendo estabelecidos para que os acordos sássem do papel e os assentamentos fossem viabilizados.

Para analisar casos de governança territorial, Torre&Beuret (2012) propõem um quadro de análise de casos que avalia de 0 a 3 a intensidade de cada tipo de proximidade. Como ele foi feito um exercício sobre os acordos de terras no Extremo Sul da Bahia, que aporta a seguinte análise. Com relação às Proximidades Geográficas, agentes territoriais, após intensa relação conflituosa diante de Proximidades Geográficas “sofridas” em grau máximo (3), realizam acordos de terras em que áreas das empresas são destinadas ao assentamento de famílias via PNRA, estabelecendo assim um início de Proximidade Geográfica “solicitada” (grau 1). Corroboram essa leitura diversos trechos sobre o processo de negociação: ele “abre caminho para novas perspectivas para um equilíbrio entre as empresas e os movimentos sociais na região” (Esalq/USP, 2011), se propõe a “acabar com o conflito fundiário nas áreas das empresas” (Incra-BA, 2015), coloca “importantes intervenientes em torno da formalização de um documento capaz de amenizar o conflito agrário no Estado da Bahia” (fala do Coronel Carlos Gomes, da Casa Militar, Serin, 2015). Com relação às Proximidades Organizacionais, há laços ainda frágeis, mas que também não existiam antes. Podemos falar de uma Proximidade Organizacional de filiação, já que o apoio à instalação de assentamentos sustentáveis coloca esses projetos de assentamento na cartela de projetos

<sup>20</sup> Entrevista em 18/10/2016, São Paulo.

<sup>21</sup> Entrevista em 09/08/2016, por skype.

apoiados pelas empresas, estabelecendo uma primeira composição em rede entre movimentos e empresas. Também podemos falar em Proximidade Organizacional de similitude, já que os acordos foram fechados em torno do PNRA, ponto pacífico entre todos os participantes, e, indo um pouco além, os assentamentos estão sendo pensados num perfil de sustentabilidade socioambiental a partir dos princípios de agroecologia. Mas estas Proximidades Organizacionais estão em grau mínimo (1) ainda, necessitando serem cultivadas e ampliadas. A seguir um quadro resumo:

		Proximidade Geográfica	
		Solicitado	Sofrido
Proximidade Organizacional	Filiação	X, X	X, XXX
	Similitude	X, X	X, XXX

Figura 1: Matriz Proximidades Territoriais (Torre & Beuret, 2014)

A partir de um processo de governança conduzido a partir do conflito em torno da questão agrária, foi possível o estabelecimento de novas Proximidades Geográficas e Organizacionais entre movimentos de luta pela terra e empresas de celulose, configurando então Proximidades Territoriais antes inexistentes. Essas Proximidades Territoriais criadas contribuem para a solução de parte dos problemas históricos colocados no Território Extremo Sul da Bahia, e reforçam a potencialidade de governança territorial na proposição de caminhos inéditos de desenvolvimento.

## NOVAS CONEXÕES VERTICAIS E O ESTABELECIMENTO DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Elinor Ostrom e seu marido Vincent (Ostrom & Ostrom, 1977) propõem uma nova divisão de recursos, baseada na combinação de dois eixos conceituais. O primeiro trata do grau de dificuldade em excluir potenciais usuários do acesso a um recurso, ou seja, os custos sociais e financeiros que exigem ações de limitação de acesso a certos tipos de recursos, altos para os recursos públicos (paz, segurança, defesa nacional, previsão do tempo, proteção a incêndios, etc.) e os recursos de bem comum (lagos, pesqueiros, florestas, águas superficiais e profundas, florestas, etc.). O segundo refere-se ao grau de suscetibilidade do recurso à subtração, ou seja, se sua capacidade de suprir demandas diminui conforme o número de usuários e/ou a extensão do uso, de modo a se exaurir, o que ocorre com os recursos de bem comum e com os recursos privados (alimentos, vestimenta, automóveis, etc.). A seguir é apresentada uma aplicação desse quadro ao Território Extremo Sul da Bahia:

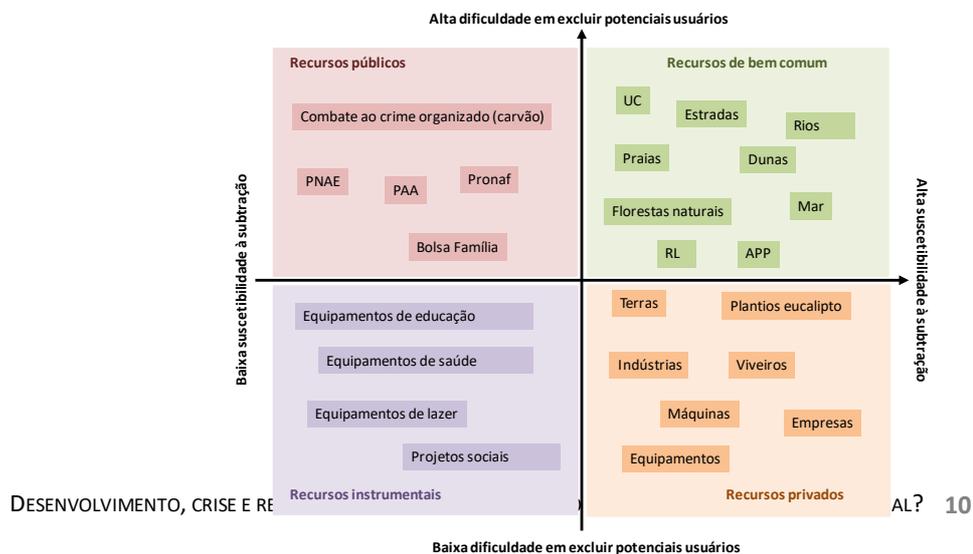


Figura 2: Quadro de recursos (Ostrom, 2010)

Mwangi&Wardell (2012), ao proporem a governança multinível se voltam às escalas e à multiplicidade de agentes envolvidos nos processos, considerando o envolvimento de grande número e diferentes tipos de atores, interesses, assimetrias (de poder, de capacidades, de recursos e ativos), reivindicações, influências. A governança multinível envolve representação, negociação e processos de tomada de decisão em múltiplas escalas basicamente por meio dois elementos estruturantes, a descentralização e a participação. Bache&Flinders (2004, pp. 4–5, *apud* Mwangi&Wardell, 2012) apresentam quatro dimensões relevantes para a análise da “governança multinível”: a crescente participação e protagonismo de agentes não estatais, o entendimento dos processos de tomada de decisão como uma “complexa sobreposição de redes”, a múltipla transformação no papel do Estado e a contestação das noções convencionais sobre responsabilidades democráticas.

O acesso à terra, questão central dos acordos de terra nos territórios, denota a disputa por bens privados que funcionam como meios de produção e possibilidade de atividade econômica. Mais do que isso, representam disputa sobre o acesso e uso de recursos de bem comum, já que a privatização concentrada da terra traz consigo o limite de acesso a nascentes, florestas naturais, animais. Os acordos foram construídos pelo conjunto de agentes envolvidos mobilizando ativos de que dispõem. Iniciam após o estabelecimento de diálogo entre lideranças numa esfera supraterritorial, envolvendo o Governador da Bahia, o presidente do Conselho de Administração da Fibria, outros agentes de órgãos estaduais. Depois passa a uma esfera territorial para estipulação da base sobre a qual inicia o diálogo, a combinação “nós não pediremos reintegração de posse de áreas ocupadas” e “nós não ocuparemos mais terras”. Novamente no nível supraterritorial envolve a liderança nacional do MST, João Pedro Stédile, executivos das empresas, diversos órgãos estaduais, inclusive a Polícia Militar (responsável pelas reintegrações de posse) e, finalmente, o Incra. Está estabelecida então uma malha com um eixo horizontal, no qual agentes territoriais iniciam um fórum de negociação, e um eixo vertical, que envolve agentes em diversas escalas para dar conta de aportar legitimidade e exequibilidade ao processo.

A ocorrência das dimensões da governança multinível é observada no processo dos acordos de terras. São agentes não estatais que estabelecem o fórum de negociação, a partir de uma situação limite para ambas as partes e também a partir de uma provocação do Governo do Estado, que atua conforme a necessidade expressa pelo processo e decisões tomadas. Existe uma sobreposição de redes, já que cada setor envolvido se desdobra em diferentes agentes, concepções e ativos. São três grandes empresas do setor florestal, que possuem um conjunto de equipes e hierarquias envolvidas no manejo florestal, que devem satisfação aos acionistas e também aos seus pares no país. São diversos movimentos, incluindo os de abrangência regional e nacional, uma associação de atuação local e um braço de uma federação nacional da agricultura, além das famílias acampadas. O Estado, envolvendo diversas organizações, desempenha múltiplos papéis, quando incita uma empresa a dar início ao processo, promove reuniões, aloca técnicos para acompanharem o caso de perto, evoca o Decreto 433/1992 e destaca técnico para produzir um documento que explicita as bases do acordo para viabilizar a compra das terras.

Por fim, mas não menos importante, é possível dizer que os acordos contestam noções convencionais de responsabilidades democráticas ao serem construídos a partir do antes inconcebível diálogo entre empresas florestais e movimentos de luta pela terra voluntariamente, um caso de construção coletiva de reforma agrária. Santos lembra que Ignacy Sachs, que participa do Comitê de Sustentabilidade da Fibria, opinou que esse caminho representaria “o futuro”, mas que os envolvidos iriam “tomar porrada de todo lado, direita e esquerda” e que “só as ações vão

mostrar que pode dar certo"<sup>22</sup>. E que Ailton Krenak, outro conselheiro, enfatizou que o processo mobilizaria recursos financeiros e que seria possível “passar a bola para o Governo” (idem), ou seja, seria responsabilidade das empresas e dos movimentos fazer dar certo. De fato, a iniciativa não foi bem recebida nos ambientes das lutas sociais nem do setor privado. Conceitos como “licença social” e “lucro admirável”, que guiam as empresas para o investimento da solução de conflitos, não são bem vistos pelos movimentos, que colocam no centro do debate o antagonismo entre os interesses. A ação de aproximação local entre MST e Fibria foi enxergada por alguns como uma contradição relativa à postura nacional do movimento sem-terra, contra “as empresas capitalistas transnacionais” (Hilsenbeck Filho, 2013). Agentes do setor privado também rechaçaram a iniciativa de estabelecer diálogo “com bandidos” (entrevista de campo), como os integrantes de movimentos que ocupam terras muitas vezes são percebidos, especialmente se forem terras produtivas, como é o caso aqui tratado<sup>23</sup>. Mas prevaleceu a análise sobre como avançar na busca de novos caminhos que permitam atender interesses primordiais, assentar famílias, no caso dos movimentos, garantir a viabilidade do negócio, no caso das empresas. Esses interesses guiaram a construção do fórum em torno dos acordos de terras.

## CONCLUSÃO

Este texto buscou analisar os acordos de terras iniciados em 2010 no Território Extremo Sul da Bahia como caso, com elementos inovadores e aderentes de governança territorial a partir de abordagens que dialogam com o conceito de governança policêntrica, de Elinor Ostrom (2010), as Proximidades Territoriais (Torre&Beuret, 2012) e a governança multinível (Mwangi&Wardell, 2012). As análises mostraram que a arena estabelecida entre as partes para o processo de negociação de cessão de mais de 30 mil hectares de terras para o PNRA possui elementos estruturantes que atendem aos principais pontos enfatizados sobre a governança territorial e, apesar de não resolver o acentuado problema de concentração fundiária do Extremo Sul da Bahia, sua amplitude e complexidade fazem dele exemplo de avanço a partir da capacidade dos agentes locais para propor soluções negociadas a partir de um novo patamar de ação coletiva. O processo de governança policêntrica que constituiu a negociação dos acordos estabeleceu proximidades territoriais antes inexistentes e contribuiu para o avanço das bases para um desenvolvimento rural inclusivo (IFAD, 2016). Em conjunto, os agentes envolvidos estabeleceram laços de confiança sobre responsabilidades compartilhadas para o início dos diálogos, coordenaram múltiplos interesses, elaboraram regras e propuseram mecanismos de *enforcement* para a sua operacionalização. A governança policêntrica reconhece a potência de arranjos institucionais territoriais para lidar com questões centrais para pessoas, grupos e organizações que disputam o acesso e uso de recursos. Esses arranjos complexos demandam a mobilização de ativos para a construção de caminhos que tragam avanços ao desenvolvimento territorial com coesão social, na medida em que enfrentam conflitos históricos ainda presentes. Desta forma podem abrir espaço a um redirecionamento de forças para a construção de novos projetos territoriais, mais inclusivos e com melhor distribuição de ganhos. Os acordos de terras no extremo sul da Bahia são um caso exemplar do esforço de um conjunto de agentes sociais nessa direção.

---

<sup>22</sup> Entrevista em 09/08/2016, por skype.

<sup>23</sup> A base de motivação de ocupações de terras pelos movimentos é o não cumprimento de sua função social, ou seja, terras improdutivas. Mas no Território Extremo Sul da Bahia essa motivação é pelo histórico de concentração de terras e a monocultura e há fazendas produtivas ocupadas.

Entretanto, há elementos que se colocam como fatores limitantes ao potencial transformador dessa arena de ação e aqui serão enfatizados três deles. Primeiro, os acordos não foram implementados em sua totalidade. Ao contrário, apenas cerca de 4 mil hectares dos mais de 30 mil hectares de terras foram transformados em assentamentos (Superintendência Regional Incra Bahia - SR 05). Existe, portanto, uma permanente ameaça de quebra das bases de acordo e retrocesso ao *modus operandi* que vigorava antes de 2010. Segundo, os agricultores familiares nos territórios enfrentam hoje um cenário complexo. Apresentam alto grau de organização social, com histórico de diferentes táticas de ação coletiva, mas os ativos de que dispõem estão fragilizados tanto por elementos endógenos, como a divisão e disputa entre lideranças e grupos locais e o excedente de famílias para a quantidade de áreas para novos assentamentos, quanto por elementos exógenos como as decorrências da recessão econômica e crise política no país, que pode afetar políticas públicas setoriais disponíveis, como crédito e comercialização de alimentos. Terceiro, o momento político do país era outro e entre 2009 e 2015, havia alinhamento entre as esferas de Governo Federal e Estadual e a situação atual é muito diferente, considerando as duas esferas. Na esfera federal, há uma nova conjuntura após o *impeachment* de Dilma Rousseff e o país está diante da iminência de implantação de um programa de governo que não passou pelo crivo das urnas e se propõe a impor medidas que alteram instituições de referência, como a própria Constituição Federal de 1988. No que tange diretamente os acordos de cessão de terras ao PNRA, as mudanças mais implicadas estão sob comando do Incra Nacional. O novo presidente do órgão, Leonardo Góes Silva, é funcionário de carreira, tendo estado à frente da Superintendência em Sergipe entre 2012 e 2015 e compõe o grupo político Solidariedade, que participou intensamente da articulação do *impeachment* da presidenta. O site do Incra anuncia o lançamento em breve de Medida Provisória “que regulamentará a titulação de lotes em assentamentos, a seleção de famílias para projetos de assentamento, a regularização de ocupações e a obtenção de terras”<sup>24</sup>. Sérgio Sauer<sup>25</sup> publicou em novembro de 2016, artigo na revista Carta Maior criticando uma versão preliminar à qual teve acesso<sup>26</sup>. Ele chama atenção criticamente ao fato de que a MP promoverá “mudanças significativas” nas Leis Nº 8.929/1993 (“Lei da Reforma Agrária”), Nº 11.952/2009 sobre o Programa Terra Legal (regularização de posses na Amazônia Legal) e Nº 13.001/2014 (sobre créditos de famílias assentadas). São destacados como temas que sofrerão modificações a titulação de lotes – cuja posse passará aos beneficiários por decreto do Incra (atualmente isso é uma opção das famílias assentadas, podendo escolher pela Concessão de Direito Real de Uso) que, após os 10 anos poderão ser negociáveis no mercado – e a seleção das famílias beneficiárias de programas de reforma agrária, que deverão responder a editais lançados pelos municípios, dentro do que o autor chama de “tendência de municipalização” da proposta. Para o professor, o conteúdo do atual texto da MP deverá resultar em inviabilidade ou “na geração ou acirramento dos conflitos e disputas por terra” (Sauer, 2016). É cedo para verificar as decorrências da MP anunciada e ainda não publicada, mas certamente ela reduz a participação das entidades representativas de movimentos sociais de luta pela terra na indicação e vistoria de áreas, prevista pelo Decreto 2.250/1997, o que modificará a correlação de forças estabelecida no processo dos acordos de cessão de terras ao PNRA. Na esfera estadual, existe uma nova estrutura de Secretarias Estaduais e, com isso, outras equipes foram alocadas para dar continuidade aos acordos, substituindo quem vinha cumprindo esse papel. Os técnicos da Serin e CDA, por exemplo, que estiveram à frente desse processo já não estão envolvidos diretamente, como enfatiza

<sup>24</sup> <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcar-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais>

<sup>25</sup> professor do Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília (UnB) e relator do Direito Humano à Terra, ao Território e à Alimentação (Plataforma Dhesca Brasil)

<sup>26</sup> Seção “Política”, dia 07/11/2016 (<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Analise-do-texto-da-MP-da-reforma-agraria-/4/37168>).

Emilson Piau (Entrevista 20), explicando que as equipes da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) “ficaram de dar continuidade às tratativas”, desde sua criação em 2014, mas que do que tem notícia “o processo está estagnado” e ainda permanece “cheio de pontas”.

Os agentes territoriais que investiram na construção dos acordos de cessão de terras ao PNRA enfrentarão possibilidades de fragilização, e mesmo de retrocesso, que se colocam no horizonte. Uma saída potencial será fortalecer a arena formada para efetivar a criação de assentamentos sustentáveis nos territórios Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia, consolidando os ganhos negociados e ampliando as coalizões territoriais na direção do desenvolvimento com coesão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Maria Nalva Rodrigues de (2010). Luta pela terra na região extremo sul da Bahia/Brasil: um estudo da espacialização e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (1985-2005). Exposição apresentada no VIII Congresso Latino-americano de Sociologia Rural, no GT 18 – Reforma agrária: territorialidade e desenvolvimento sustentável, Porto de Galinhas/PE.
- BERDEGUÉ, Julio A.; BEBBINGTON, Anthony; ESCOBAL, Javier (2015). Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. In: *World Development*, v. 73: 1 – 10.
- BERDEGUÉ, Julio A.; BEBBINGTON, Anthony; ESCOBAL, Javier; FAVARETO, Arilson; FERNÁNDEZ, M. Ignacia; OSPINA, Pablo; RAVNBORG, Helle Munk; AGUIRRE, Francisco; CHIRIBOGA, Manuel; GÓMEZ, Ileana; GÓMEZ, Ligia; MODREGO, Félix PAULSON, Susan; RAMÍREZ, Eduardo; SCHEJTMAN, Alexander; TRIVELLI, Carolina. (2012). Territorios en Movimiento – Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Documento de Trabajo N° 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales; Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- BERDEGUÉ, Julio A. & BENITO, Félix Modrego (2012). De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina. Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- BERDEGUÉ, Julio A.; FAVARETO, Arilson; OSPINA, Pablo (2011). Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial en Regiones Rurales de América Latina. Programa Dinámicas Territoriales Rurales; Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- BOURDIEU, Pierre. (2012) – Sur L’État – Cours au Collège de France 1989-1992. Raison d’agir/Seuil, France.
- BOURDIEU, Pierre. (2000) – Las estructuras sociales de la economía – Editorial Anagrama, Barcelona.
- CERQUEIRA NETO, Sebastião Pinheiro Gonçalves de (2010) Da deriva continental à deriva político-administrativa: o caso do Extremo Sul da Bahia. Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, n. 01 – Ano I – Agosto de 2010.

- DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra (2014). Relatório Brasil 2013. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP. Presidente Prudente/SP.
- Esalq/USP (2011). Documento “Projeto Produção com Conservação: Histórico e Evolução do Acordo / Projeto A Agricultura Familiar Cultivando a Agrobiodiversidade no Extremo Sul da Bahia”, PPDARAF – Esalq/USP, Piracicaba, abril 2011.
- FAVARETO, Arilson da Silva; KLEEB Suzana; GALVANESE, Carolina; MORALEZ, MAGALHÃES, Clarissa; Rafael; SEIFER, Paulo; BUZATO, Heidi; CARDOSO, Ricardo (2015). Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. ARTIGO – DOSSIÊ. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade - Brasília, v. 1, n. 1: 14 – 46.
- FAVARETO, Arilson da Silva; (2014). Projeto Mudança de longo prazo e metamorfoses da dominação nas regiões rurais ou interioranas do Brasil. Rimisp/Cebrap/UFABC. São Paulo/Santiago de Chile, Fevereiro de 2014.
- Hilsenbeck Filho, Alexander Maximilian (2013). MST e Empresas: contradições do desenvolvimento das lutas sociais. Anais do VI Simpósio Internacional Lutas na América Latina “Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro”. Setembro de 2013.
- IFAD (2016). Rural Development Report 2016 – Fostering inclusive rural transformation. Rome, Italy, September 2016.
- Incra BA (2015). Documento Informação Técnica/Incra/BA/Nº28/2015, mimeo.
- MAGALHÃES, Clarissa; FAVARETO, Ariane da Silva; BUZATO, Heidi Cristina; CARDOSO, Ricardo Camargo (2015). Território Extremo Sul da BA – Avanços e limites para um desenvolvimento com coesão social. Anais Sessões Temáticas. ST 3 – Desenvolvimento Territorial, inovação e redes regionais. Belo horizonte/MG.
- MAGALHÃES, Clarissa; BUZATO, Heidi Cristina (2016). Território Extremo Sul da Bahia. No prelo. São Paulo, Setembro de 2016.
- MWANGUI, Esther; WARDELL, Andrew (2012). Multi-level governance of forest resources. International Journal of the Commons, Vol. 6, August 2012, pp. 79-103.
- OSTROM, Elinor (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. In: American Economic Review 100: 1 – 33.
- OSTROM, Elinor (2005). Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press: 1 – 30.
- OSTROM, Elinor (2001). Governing the commons. Cambridge University Press.
- RIMISP (2012). Territorios Rurales en Movimiento – Informe Final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp. Disponível em [www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr) (último acesso em 14/04/2015).

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

TORRE, Andre; BEURET, Jean-Eudes (2012). Proximité Territoriales : construire la gouvernance des terriotoires, entre conventions, conflits et concertations. Economica, collection Anthropos. 2012.

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