

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Câmpus de Rio Claro

FERNANDO AMORIM ROSA

**ABORDAGEM TERRITORIAL E POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO RURAL:
O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO PONTAL DO
PARANAPANEMA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira

Rio Claro - SP

2017

910.12 Rosa, Fernando Amorim
R788a Abordagem territorial e políticas de desenvolvimento rural
: o território da cidadania do Pontal do Paranapanema /
Fernando Amorim Rosa. - Rio Claro, 2017
250 f. : il., figs., gráfs., tabs., quadros, fots.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Orientador: Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira

1. Geografia rural. 2. Espaços rurais. 3. Participação. I.
Título.

FERNANDO AMORIM ROSA

**ABORDAGEM TERRITORIAL E POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO RURAL:
O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO PONTAL DO
PARANAPANEMA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Comissão Examinadora

Profª. Drª. Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira – UNESP/Rio Claro (Orientadora)

Profª. Drª. Rosangela Aparecida de Medeiros Hespagnol – UNESP/Presidente Prudente

Prof. Dr. José Giacomo Baccarin – UNESP/Jaboticabal

Resultado Final: **APROVADO**

Rio Claro (SP), 04 de maio de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a meus pais, Orivaldo e Cleusa, e a meu irmão, Leandro, cuja solidariedade e amor em todos os momentos sempre apontaram caminhos a serem trilhados, permitindo a realização deste e de tantos outros projetos. A eles meu amor e gratidão.

À Mariéle, companheira, namorada e amiga incansável, cuja compreensão, apoio e alegria ao longo destes anos tem tornado mais suave e colorido este constante caminhar.

Agradeço, aqui, à professora Darlene pela orientação e amizade não apenas na realização desta pesquisa, mas durante todos estes anos de convívio.

Como não poderia deixar de ser, agradeço também a todos os amigos com os quais caminhei e caminho lado a lado nesta estrada e sem os quais a vida se tornaria insustentável.

Aos que, no Pontal do Paranapanema, tanto contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Programa de Incentivo à Educação Formal e Especialização, da Fundação ITESP, pela concessão de horas.

Longe de se constituir em empreitada individual, o desenvolvimento deste trabalho só poderia se dar como construção coletiva. Assim, presto meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que, à sua maneira, cientes ou não, contribuíram nesta caminhada.

“Que isso foi o que sempre me invocou, o senhor sabe: eu careço de que o bom seja bom e o rúim ruím, que dum lado esteja o preto e do outro o branco, que o feio fique bem apartado do bonito e a alegria longe da tristeza! Quero os todos pastos demarcados... Como é que posso com este mundo? A vida é ingrata no macio de si; mas transtraz a esperança mesmo do meio do fel do desespero. Ao que, este mundo é muito misturado...”

Riobaldo em *“Grande Sertão: Veredas”* de João Guimarães Rosa.

RESUMO

A abordagem territorial ganha espaço na agenda das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no ano de 2003. Sob a coordenação desta Secretaria, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), por meio do qual são implementados os Territórios Rurais onde se projetam as intervenções estatais destinadas, sobretudo, a prover as infraestruturas e serviços de apoio ao desenvolvimento de cadeias produtivas agropecuárias, conferindo forte orientação setorial ao Programa. Visando superar tal orientação, numa proposta de articulação interministerial que objetiva a melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do país, é lançado, no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC). O presente estudo buscou compreender como se dá a materialização da política de desenvolvimento territorial do governo federal no Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema, sobretudo no que diz respeito à participação social no Colegiado de Desenvolvimento Territorial e a orientação e resultados das ações do PTC. Para isso, houve participação frequente nas reuniões e atividades organizadas pelo Colegiado Territorial, trabalhos de campo junto às comunidades rurais e realização de entrevistas semiestruturadas com membros do Colegiado, representantes do poder público e da sociedade civil e agricultores assentados. O desenvolvimento da pesquisa revelou que, em que pese a formação de importante espaço de participação social, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial, a mobilização dos sujeitos sociais promovida pelas ações do Programa se dá, predominantemente, em torno de projetos pontuais, ainda com forte viés setorial, que pouco acrescentam de melhorias às condições materiais de vida destes sujeitos e suas comunidades. Desta forma, o ganho mais significativo parece residir no estímulo à organização social. A pesquisa revelou, ainda, a concepção institucional de um território harmonizado, ambiente de consensos e coesão, livre de quaisquer conflitos ou contradições, trunfo competitivo e plataforma à espera de que nele os diferentes grupos sociais se articulem e dialoguem em torno da construção coletiva de um projeto de futuro compartilhado. No contexto deste “deslumbramento” com o território, a abordagem territorial do desenvolvimento procede certa banalização no uso do “território”, sendo apropriado de modo instrumental, sem densidade conceitual, identificado a qualquer espaço físico geograficamente delimitado, sobre o qual o planejamento estatal projeta suas ações. Sob esta ótica, o território tem escamoteadas suas contradições, conflitos e relações de poder inerentes. Desconsidera-se, assim, que é produto de uma construção social histórica, coletiva e conflituosa. Os conflitos, nesta interpretação, são reduzidos a divergências entre diferentes grupos sociais capazes de chegar a consensos em torno de interesses comuns, e não compreendidos como conflitos entre classes sociais antagônicas. Esta dissimulação das relações de poder serve aos interesses das classes dominantes, às quais é extremamente interessante que não se explicitem as contradições contidas nestes espaços geográficos.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial; desenvolvimento rural; território; espaços rurais; participação.

ABSTRACT

The territorial approach has gained importance in the rural politics for the development agenda since the creation of the Territorial Development Secretary (SDT), in 2003 within the Ministry of Agrarian Development. From the SDT it is formulated the National Program for the Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT), through which the Rural Territories are implemented. It is in the Rural Territories that the state interventions are projected with the aim of providing the infrastructures and services to support the development of agricultural productive chains. This has given a strong sector orientation to the Program. The Citizenship Territories Program (CTP) is launched in 2008 looking to overcome the sectorial orientation through a proposal of inter-ministerial articulation aiming the improvement of life conditions, access to public goods and services, and opportunities for social and economic inclusion for people living in rural areas. This research intended to show how federal government territorial development politics are implanted in the Citizenship Territories of the Portal do Paranapanema; mainly concerning the social participation in the Territorial Development Collegiate, as well as to orientate and show results of the CPT actions. We have participated in meetings and activities organized by the Territorial Collegiate, in fieldworks in the rural communities, and we have interviewed Collegiate members, representatives of the government and the civil society, and settled farmers. Our results show that the most significant gain is the development of an important space for the social participation. However, the mobilization of the CTP social subjects occurs around punctual projects, which has yet strong sectorial orientation. These projects add little improvement to life conditions of social subjects and their communities. We also have noticed an institutional view of a harmonized territory free from any conflicts or contradictions. In this view, the territory is an environment of consent and cohesion, where the distinctive social groups are articulated around a collective construction of a shared future project. In this context, the territorial development approach trivializes and empties the use of the concept of territory, which is used in an instrumental way to identify any geographically defined physical spaces. The territory analyzed in this perspective has masked its contradictions, conflicts and power relations. It disregards that the territory is a historical social construction, collective and conflictive. This view interprets the conflicts as the only divergences between social groups capable of reaching consensus on common interests rather than conflicts between antagonistic social classes. This dissimulation of power relations serves the interests of the dominant classes, to which it is extremely interesting that the contradictions contained in these geographical spaces are not made explicit.

Keywords: territorial development; rural development; territory; rural spaces; participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Territórios Rurais no Brasil.....	78
Figura 2. Territórios da Cidadania no Brasil.....	92
Figura 3. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Norte.....	93
Figura 4. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Nordeste.....	94
Figura 5. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Centro-Oeste.....	94
Figura 6. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sudeste.....	95
Figura 7. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sul.....	95
Figura 8. Ciclo de Planejamento e Gestão.....	98
Figura 9. Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.....	106
Figura 10. Evolução Comparativa do Índice de Gini dos Municípios do Pontal do Paranapanema entre os anos 2000 e 2010.....	117
Figura 11. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos Municípios do Pontal do Paranapanema nos Anos 2000 e 2010.....	121
Figura 12. Espacialização do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.....	130
Figura 13. Distribuição Geográfica da Bovinocultura Leiteira no Estado de São Paulo (2007/08).....	153
Figura 14. Distribuição Geográfica da Bovinocultura de Corte no Estado de São Paulo (2007/08).....	155
Figura 15. Distribuição Geográfica de Área Cultivada com Cana-de-açúcar no Estado de São Paulo (2007/08).....	158
Figura 16. Distribuição Geográfica de Área Cultivada com Mandioca no Estado de São Paulo (2007/08).....	160
Figura 17. Localização da “Reserva Florestal do Morro do Diabo” e da “Grande Reserva do Pontal”.....	165
Figura 18. Planta da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio.....	168
Figura 19. Territórios da Cidadania no estado de São Paulo.....	192
Figura 20. Distribuição de Recursos do PROINF entre os Municípios do Território do Pontal do Paranapanema no Período 2003 a 2011.....	221

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1. Olericultura em Assentamento Rural no Município de Euclides da Cunha Paulista.....	161
Fotografia 2. Criação de Tilápias em Tanque Escavado no Município de Euclides da Cunha Paulista.....	226
Fotografia 3. II Seminário Territorial de Educação do Campo do Pontal do Paranapanema.....	233

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Percentual de Ocupados por Setores no Pontal do Paranapanema.....	145
Gráfico 2. Recursos PROINF Destinados ao Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema no Período 2003 a 2015.....	236

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Municípios com Aumento de População Rural no Período 1991-2000-2010.....	109
Quadro 2. Composição do Plenário do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema.....	196
Quadro 3. Projetos PROINF no Pontal do Paranapanema no Período 2003 a 2015.....	219

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Recursos PROINF no período 2003 - 2015.....	79
Tabela 2. Recursos PROINF por região (2003 - 2015).....	79
Tabela 3. Ações PTC e Secretarias e Ministérios envolvidos (2008, 2009, 2010 e 2013).....	98
Tabela 4. Recursos por ações e eixos de atuação (2008 – 2009).....	100
Tabela 5. Recursos por Grupo de Ações (2009).....	100
Tabela 6. Distribuição da população dos municípios do Pontal do Paranapanema nos anos 1991, 2000 e 2010	107
Tabela 7. Assentamentos rurais e famílias assentadas no Pontal do Paranapanema.....	110
Tabela 8. Desigualdade na apropriação da renda nos municípios do Pontal do Paranapanema.....	113
Tabela 9. Índice de Gini dos municípios do Pontal do Paranapanema.....	117
Tabela 10. IDHM dos municípios do Pontal do Paranapanema.....	122
Tabela 11. Taxas de analfabetismo nos municípios do Pontal do Paranapanema.....	126
Tabela 12. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social dos municípios do Pontal do Paranapanema.....	130
Tabela 13. Faixas de população em situação de vulnerabilidade social nos municípios do Pontal do Paranapanema.....	133
Tabela 14. Demanda social do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.....	135
Tabela 15. Renda e pobreza nos municípios do Pontal do Paranapanema.....	137
Tabela 16. Número de famílias beneficiadas e valores do Programa Bolsa Família nos municípios do Pontal do Paranapanema (2015).....	141
Tabela 17. Percentual dos ocupados por setor da economia nos municípios do Pontal do Paranapanema.....	143
Tabela 18. Principais rebanhos dos municípios do Pontal do Paranapanema (2004/05).....	147
Tabela 19. Bovinocultura leiteira por município no Pontal do Paranapanema (2007/08)....	150
Tabela 20. Bovinocultura mista por municípios no Pontal do Paranapanema.....	151
Tabela 21. Bovinocultura de corte por município no Pontal do Paranapanema (2007/08)..	153
Tabela 22. Produção de cana-de-açúcar no Pontal do Paranapanema.....	156

Tabela 23. Rebanho bovino e áreas de pastagens no Pontal do Paranapanema.....	156
Tabela 24. Cana-de-açúcar por município do Pontal do Paranapanema (2007/08).....	156
Tabela 25. Produção de mandioca no Pontal do Paranapanema nos anos de 2014/15.....	159
Tabela 26. Assentamentos rurais criados por ano no Pontal do Paranapanema.....	177
Tabela 27. Áreas das UPA's do Pontal do Paranapanema.....	179
Tabela 28. Valores PAA (2014) e PNAE (2012) por municípios do Pontal do Paranapanema.....	184

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ATER** – Assistência Técnica e Extensão Rural
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAI** – Complexo Agroindustrial
- CATI** – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
- CEASA** – Central de Abastecimento
- Cepal** – Comissão Econômica para América Latina
- CESP** – Companhia Energética de São Paulo
- CIAT** – Comissões de Instalação de Ações Territoriais
- CIOP** – Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista
- CMDR** – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
- CNPq** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CODETER** – Colegiado de Desenvolvimento Territorial
- CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento
- CONDRAF** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CPT** – Comissão Pastoral da Terra
- EDR** – Escritório de Desenvolvimento Rural
- EMBRAPA** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FAO** – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FEOGA** – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
- FERAESP** – Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
- FETAESP** – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- GAL** – Grupos de Ação Local
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

IEA – Instituto de Economia Agrícola

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola

IN – Instrução Normativa

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

ITESP – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo

LEADER – Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

LUPA – Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MAST – Movimento dos Agricultores Sem Terra

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrária

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ND – Núcleo Diretivo

NEDET – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial

NT – Núcleo Técnico

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEА – Organização dos Estados Americanos

OMAT – Organização de Mulheres do Assentamento Tucano

ONG – Organização Não-Governamental

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC – Política Agrícola Comum

PDSTR – Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PEA – População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPAIS – Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PT – Partido do Trabalhadores

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

RI – Regimento Interno

SAA – Secretaria de Agricultura e Abastecimento

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEAF – Secretaria Especial de Agricultura Familiar

SIM – Serviço de Inspeção Municipal

SOF – Sempreviva Organização Feminista

SRA – Secretaria de Reordenamento Agrário

SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDESUL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

TC – Território da Cidadania

TR – Território Rural

UDOP – União dos Produtores de Bioenergia

UDR – União Democrática Ruralista

UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar

UNITERRA – União dos Movimentos Sociais pela Terra

UNOESTE – Universidade do Oeste Paulista

UPA – Unidade de Produção Agropecuária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
PARTE I	
A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL ..	25
1. Políticas de Desenvolvimento e Transformações no Campo no Brasil.....	26
2. As Políticas de Desenvolvimento Rural e a Abordagem Territorial	39
3. A Adoção da Abordagem Territorial no Brasil e a Evolução dos Programas de Desenvolvimento	70
PARTE II	
O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO PONTAL DO PARANAPANEMA.....	104
4. Caracterização do Território: um olhar sobre os números.....	105
5. O Pontal do Paranapanema: passado e presente	163
PARTE III	
O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O PONTAL DO PARANAPANEMA	188
6. A Institucionalização do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema	189
7. O Programa Territórios da Cidadania: ações e participação social	207
8. Considerações Finais	239
REFERÊNCIAS	243

INTRODUÇÃO

A realização deste estudo é motivada pela observação do movimento que na América Latina, sobretudo nas duas últimas décadas, parece ter adotado o território como panaceia para todas as questões relacionadas ao desenvolvimento, onde a categoria, por meio de uma intervenção estatal responsável por dotá-la das institucionalidades necessárias para animar e sensibilizar as forças endógenas, responderia como escala ideal, através da qual se solucionariam os problemas da pobreza e da desigualdade social.

O território, nesta compreensão, é apropriado pelo chamado desenvolvimento territorial como o *locus* ideal para implementação de ações, dotado de relações de identidade, proximidade, reciprocidade e cooperação entre os denominados atores sociais, que se constituem em um trunfo, um potencial a ser explorado, capaz de garantir a estes espaços vantagens comparativas que impulsionariam seu desenvolvimento e, nesta lógica, consequentes melhorias às vidas das pessoas que nele habitam.

Esta concepção pressupõe um território harmonizado, ambiente de consensos, livre de quaisquer conflitos ou contradições, plataforma à espera de que nele os diferentes grupos sociais se articulem e dialoguem em torno da construção coletiva de um projeto de futuro compartilhado.

No contexto deste “deslumbramento” com o território, a abordagem territorial do desenvolvimento procede certa banalização no uso do termo “território”, sendo apropriado de modo instrumental, sem densidade conceitual, identificado a qualquer espaço físico geograficamente delimitado, sobre o qual o planejamento estatal projeta suas ações.

Sob esta ótica, o território tem ocultadas suas contradições, conflitos e relações de poder inerentes. Desconsidera-se, assim, que é produto de uma construção social histórica, coletiva e conflituosa. Os conflitos, nesta interpretação, são reduzidos a divergências entre diferentes grupos sociais capazes de chegar a consensos em torno de interesses comuns, e não compreendidos como conflitos entre classes sociais antagônicas. Esta dissimulação das relações de poder serve aos interesses das classes dominantes, às quais é extremamente interessante que não se explicitem as contradições contidas nestes espaços geográficos.

Nesta abordagem, a discussão acerca da questão agrária, em muitos momentos considerada superada e não mais pertinente, é substituída pela discussão em torno do desenvolvimento rural. Prioriza-se, então, o debate acerca do desenvolvimento de cadeias produtivas, diversificação e produção, em detrimento de pautas centradas na questão da luta pela terra. Em suma, impõe-se aos países periféricos a compreensão de que seu desenvolvimento não passa pela reforma agrária.

Nesta postura, trocam-se as bandeiras de luta por reforma agrária pelas bandeiras de desenvolvimento via inclusão no mercado, movimento conveniente às elites dominantes, tendo em vista que não altera as estruturas de poder da sociedade.

Com base nestas observações, procuramos analisar o contexto em que as chamadas políticas territoriais surgem no cenário europeu dos anos 1990 e como a abordagem territorial é transposta à América Latina e incorporada à agenda das políticas de desenvolvimento dos espaços rurais no Brasil, sobretudo a partir do ano de 2003, sob forte orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), entre outros. Cabendo destacar a atuação destes organismos influenciando na formulação das políticas e patrocinando uma profusão de produção científica destinada a legitimar a definição de políticas por eles próprios influenciadas.

Imposta a uma realidade distinta da qual emergiu originalmente, a abordagem territorial do desenvolvimento servirá de orientação à configuração de programas de desenvolvimento rural no Brasil a partir da primeira década deste século.

Já no ano de 2003, é criada, vinculada à estrutura do, atualmente extinto, Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que, a partir de então, passa a coordenar as políticas de desenvolvimento territorial no país.

No mesmo ano em que é criada a SDT, o governo federal lança o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, o PRONAT. O Programa implementa uma nova institucionalidade para a intervenção estatal, o Território. A partir da criação do PRONAT inicia-se um processo de institucionalização de Territórios Rurais (TRs) em todo o país. Com isso, inaugura-se nova forma de intervenção e alocação de recursos – especialmente os oriundos da, agora autonomizada, vertente Infraestrutura e Serviços do

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o PROINF – que passam a ser operacionalizados na escala intermunicipal, sob gestão social dos recém formados Colegiados de Desenvolvimento Territorial, os quais reúnem diversos representantes da sociedade civil e dos poderes públicos dos vários municípios agrupados nos, assim denominados, Territórios Rurais. Conforme veremos no decorrer do trabalho, esta mudança no PRONAF Infraestrutura e Serviços, rebatizado de “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais” (PROINF), serviu à redução do poder das oligarquias locais sobre projetos e destinação de recursos.

Neste momento, abrimos um parêntese para, buscando evitar confusões futuras que possivelmente virão devido ao uso frequente do vocábulo “território”, esclarecer que quando utilizarmos “Território” (com grafia apresentando a letra inicial maiúscula), estaremos nos referindo ao Território institucionalizado, fruto da delimitação governamental, sejam Territórios Rurais ou Territórios da Cidadania (TCs). E ao usarmos “território” (com grafia sem maiúscula inicial) estaremos nos referindo à categoria geográfica, conceituada conforme a compreensão que nos parece mais pertinente, como construção histórica e coletiva, politizado, produto de contradições, conflitos e das práticas socioespaciais dos sujeitos que nele projetam seu trabalho. Feito este esclarecimento, prosseguimos.

O PRONAT evolui, incorporando ao longo dos anos mais espaços rurais e institucionalizando-os como Territórios Rurais. Embora tenha havido significativo avanço com a mudança na escala de gestão do PROINF, o PRONAT ainda apresentava forte orientação setorial, executando ações, predominantemente, voltadas ao desenvolvimento rural, baseadas no apoio aos interesses econômicos da agricultura familiar e no provimento de infraestruturas e serviços destinados ao desenvolvimento de cadeias produtivas agropecuárias. Ficavam relegadas dimensões como educação, cultura, saúde, meio ambiente e outras, tidas como fundamentais à superação da pobreza e da desigualdade social e regional.

Visando superar esta lógica setorial de destinação de recursos e oferta de serviços públicos do PRONAT, buscando uma articulação interministerial que possibilitasse o enfrentamento da pobreza rural e a universalização de programas que garantissem o atendimento de necessidades básicas das populações no interior do país, é instituído, no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

O Programa que articulava, inicialmente, dezenove ministérios (número ampliado para vinte e dois, posteriormente), passa a incorporar, já no ano de seu lançamento, sessenta

Territórios de maior concentração de pobreza rural e menor dinamismo econômico dentre os cento e sessenta e quatro Território Rurais homologados. O número de Territórios incorporados passa, no ano de 2009, a cento e vinte, agora denominados Territórios da Cidadania.

É no primeiro ano de implementação do PTC que o Território adotado neste estudo é incorporado ao Programa, passando à condição de Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema. Esta incorporação traz mudanças na forma de operacionalização das ações e também na configuração e organização do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema (CODETER – Pontal), conforme discutiremos no decorrer do trabalho.

De acordo com informações do extinto MDA (2009), o PTC abrange 1.852 municípios, totalizando uma população de 13,1 milhões de pessoas, aproximadamente 46% da população rural total do país.

O decreto que institui o Programa apresenta os critérios utilizados na escolha dos Territórios a serem incorporados: estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social; maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (BRASIL, 2008).

Frente a abrangência do Programa e dos objetivos propostos, nos preocupa analisar como estão sendo operacionalizadas as suas ações, como se dá a participação social no espaço do Colegiado Territorial e, remetendo à discussão inicial desta introdução, como estão sendo tratadas as relações de poder contidas neste Território.

Principalmente em se tratando de um Território como o do Pontal do Paranapanema, marcado historicamente pela grilagem de terras devolutas e pela luta pela terra, buscamos, ao longo da pesquisa, compreender qual a orientação das ações oficiais do PTC, se estas

realmente rompem com uma lógica setorial, qual o âmbito das intervenções estatais e como se dá a organização interna e a participação social no espaço do Colegiado Territorial frente os diferentes interesses em disputa neste espaço geográfico.

A hipótese que norteia nosso estudo é de que a abordagem escalar do desenvolvimento territorial rural escamoteia os conflitos e as relações de poder inerentes ao território. Servindo, assim, também aos interesses das elites dominantes – a quem é interessante a dissimulação dos conflitos –, mantém uma lógica setorial e mercadológica predominante na orientação de suas ações que, embora proporcionem a formação de importantes espaços de participação social, mobilizam os sujeitos sociais em torno de projetos que trazem melhorias pontuais às condições de vida das comunidades do Território.

A fim de conseguir compreender o contexto no qual este estudo se insere e buscando fundamentação teórica para seu desenvolvimento, no ano de 2014 é iniciado levantamento bibliográfico e revisão de literatura relacionada a temas atinentes a este trabalho, dentre estes, políticas de desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial, território, abordagem territorial, modernização dos espaços rurais e da agricultura no Brasil, reforma agrária e assentamento rurais, entre outra literatura que se mostrasse importante ao desenvolvimento da pesquisa.

Neste momento é iniciada também a pesquisa documental objetivando a obtenção de informações de fonte secundária a respeito da formulação das políticas territoriais e implementação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC), executados pelo governo federal a partir de 2003. Nesta fase foram pesquisadas informações veiculadas na *internet*, leis, decretos e documentos oficiais elaborados pelo MDA, como Marcos Referenciais, documentos institucionais, documentos de apoio, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), Regimento Interno do CODETER, entre outra documentação.

Em um segundo momento, durante os anos de 2015 e 2016, houve a participação frequente em reuniões e atividades organizadas pelo Colegiado Territorial. Este contato com os envolvidos com a política de desenvolvimento territorial no Pontal do Paranapanema¹

¹ Este contato foi, em grande medida, possibilitado e potencializado pela condição de servidor público do autor, compondo o quadro de funcionários da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – ITESP, no município de Euclides da Cunha Paulista. Tal situação permitiu interessante envolvimento com a atividades desenvolvidas pelo Colegiado Territorial e, também, trabalho e convívio cotidiano junto às

proporcionou importante canal de diálogo com representantes da sociedade civil e do poder público, agricultores, membros de associações, cooperativas, movimentos sociais e outras organizações sociais.

Nesta etapa também foram elaboradas entrevistas semiestruturadas com representantes de segmentos da sociedade civil e do poder público, sendo agricultores assentados, funcionários de prefeitura, vereador, ex-assessora territorial e liderança do movimento social. Nesta fase também se manteve estreito contato com técnicos de Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e com as comunidades rurais do Território.

E, por fim, a terceira etapa consistiu na organização e análise do material colhido e informações levantadas por meio dos diálogos, entrevistas e trabalhos de campo, resultando na redação do trabalho final.

A dissertação encontra-se estruturada em três partes, compreendendo sete capítulos, mais introdução, considerações finais e referências bibliográficas. A primeira parte consiste numa apresentação e contextualização do tema, com discussão teórica e apresentação da evolução das políticas territoriais. A segunda parte compreende uma caracterização do Território em estudo e retrospectiva histórica de seu processo de ocupação. E a terceira parte traz a discussão acerca da institucionalização do TC do Pontal do Paranapanema e sobre o desenvolvimento das ações do PTC neste Território.

Vamos a uma breve apresentação dos capítulos.

O capítulo 1 traz uma contextualização acerca das políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado, sobretudo a partir da década de 1960, e as transformações colocadas em marcha no campo no Brasil desde então.

No capítulo 2 realiza-se a discussão conceitual a respeito dos principais pressupostos teóricos que orientam a formulação das políticas de desenvolvimento territorial rural, sua interface com o território por meio da abordagem escalar utilizada e o contexto brasileiro no momento em que se dá sua adoção.

O terceiro capítulo apresenta o cenário europeu em que emergem as políticas de desenvolvimento com abordagem territorial, sua evolução naquele continente e transposição à

comunidades rurais do Território, possibilitando, assim, a observação, o diálogo e a obtenção de informações por meio de cadernos de campo.

América Latina, mostrando como orientam a formulação e execução de programas voltados ao desenvolvimento territorial no Brasil desde então.

No quarto capítulo realiza-se uma caracterização do TC do Pontal do Paranapanema a partir dos indicadores utilizados pelo governo federal como critérios de escolha dos Territórios Rurais a serem incorporados ao PTC.

O capítulo 5 traz um resgate histórico do processo de ocupação do Pontal do Paranapanema, explicitando passado e presente marcados pela grilagem de terras públicas e os conflitos por estas.

No sexto capítulo mostramos como se deu a institucionalização do TC do Pontal do Paranapanema, desde as primeiras ações, os agentes envolvidos e as transformações ocorridas nas institucionalidades implementadas.

Encerrando, o sétimo e último capítulo discute, com base nas informações colhidas e observações realizadas, como se desenvolvem as ações do PTC no Território e a forma como se relacionam os sujeitos nos espaços de participação social constituídos.

Feita esta apresentação inicial, seguimos aos capítulos.

PARTE I

A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E TRANSFORMAÇÕES NO CAMPO NO BRASIL

Neste capítulo inicial buscaremos realizar uma contextualização acerca do histórico das políticas implementadas pelo Estado para o desenvolvimento da agricultura e do rural no país. Para tanto, não objetivamos efetuar um resgate aprofundado da história agrária brasileira. Assim, procurando identificar os elementos mais significativos a este trabalho, adotamos um recorte temporal que se inicia na chamada “fase desenvolvimentista” do país, sobretudo, a partir da década de 1960. Desta forma, buscamos apreender os processos e dinâmicas que se deram no espaço rural brasileiro desde então, culminando nas chamadas políticas territoriais, objeto central deste estudo.

Ao longo de décadas parece ter sido obsessão de sucessivos governos a busca pelo que se convencionou chamar de desenvolvimento. Muitas vezes inspiradas em modelos externos, as políticas para o desenvolvimento elaboradas têm servido muito mais a interesses de mercado que para proporcionar melhorias reais às condições de vida da maioria da população.

Iniciaremos esta discussão partindo dos anos que marcam o início do chamado período desenvolvimentista do país, caracterizado pelas ações de Estado baseadas em um planejamento regional que, com incentivos fiscais e creditícios ao setor privado, buscava a industrialização do país, dado o esgotamento do modelo primário-exportador então em curso. Cabe destacar, ainda, que tal estratégia de desenvolvimento regional se apoiava nas Superintendências Regionais de Desenvolvimento, sendo estas: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO); Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL); e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), de atuação espacial mais restrita. Estas superintendências são criadas face o reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de se reduzir as desigualdades regionais presentes no território nacional².

² Guimarães Neto (2010) nos fala a respeito desta experiência de desenvolvimento regional. Reproduzimos aqui trecho que expõe a justificativa de criação das superintendências, para mais informações a respeito destas, suas atuações e especificidades, consultar o trabalho completo.

A respeito deste período na América Latina, Sader (2009) apresenta algumas considerações.

O continente viveu cinco décadas de contínuo desenvolvimento econômico que compuseram um ciclo longo expansivo, desde os anos 1930, quando foram postas em prática distintas formas de reação à crise de 1929, até o esgotamento do modelo primário-exportador e da hegemonia liberal. Desenvolveram-se projetos econômicos de industrialização substitutiva de importações em alguns países – de forma mais concentrada no México, na Argentina e no Brasil, mas também, ainda que menos marcada, na Colômbia, no Peru e no Chile [...] (p. 49).

No que toca ao meio rural, tais ações de Estado se mostraram muito mais como uma imposição vertical de determinados padrões de acumulação, que uma real demanda da sociedade organizada, servindo, assim, para reproduzir modelos de espoliação, competitividade, expropriação e submissão, reforçando ainda mais as desigualdades e acirrando conflitos.

Processo emblemático é o que se desenvolve nas décadas de 1960 e 1970, no cenário da chamada “modernização conservadora” da agricultura brasileira, tendo em vista que esta apenas fez agravar os seculares problemas das desigualdades e concentração fundiária existentes no país.

O exemplo mais recorrente é o que se territorializou no Brasil, na década de 1970, quando da política da “modernização” – terminologia para explicar o fortalecimento tecnológico, elevação dos patamares de produtividade e de produção, à base da expulsão e expropriação de milhões de famílias (colonos, moradores, camponeses, assalariados etc.), mas seguido da intensificação da concentração da propriedade da terra [...] (THOMAZ JÚNIOR, 2010, p. 01).

Contudo, sabemos que tal processo de “modernização”, não se desenvolveu apenas nacionalmente, de maneira isolada. Associado a um conjunto de medidas que se convencionou chamar de “Revolução Verde”, este movimento, estimulado por instituições

“O que caracteriza essa experiência é a abrangência macrorregional – com exceção da Suframa cuja forma de atuação territorial é mais restrita –, sua missão orientada para o desenvolvimento econômico e social da região onde atua e o modelo de gestão adotado, constituído por conselhos de desenvolvimento integrados por representantes de esferas diferentes de governos e que têm como suporte técnico uma secretaria executiva que apoia administrativamente o conselho citado. Embora cada uma dessas superintendências de desenvolvimento tenha sua história própria e diferenciada, elas têm por base o reconhecimento de que no país, em seu conjunto, os avanços ocorridos, nas décadas precedentes, embora possam ser considerados significativos, notadamente quando se faz referência ao desenvolvimento da economia urbana e ao processo de industrialização, eles se concentraram na macrorregião mais rica do país, consolidando as desigualdades regionais tanto da perspectiva econômica como da social. Tinham, portanto, como justificativa comum, para sua criação e consolidação, o objetivo central de redução das disparidades regionais através de uma ação diversificada que abrangia a multiplicidade de dimensões da realidade socioeconômica, através de planos de desenvolvimento, com elaboração periódica” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 52-53).

norte-americanas, é desencadeado mundialmente atendendo aos interesses “dos monopólios multinacionais como as Fundações Ford e Rockefeller, o Development Advisory Service, o Banco Mundial e a USAID” (GUIMARÃES, 1982, p. 222).

[...] A “revolução verde” foi idealizada para salvar a agricultura do mundo subdesenvolvido de uma suposta incapacidade de vencer os obstáculos tecnológicos, pois não estavam nos planos de seus idealizadores ajudar os países atrasados a remover o maior de todos os seus obstáculos: as estruturas tradicionais. Remover os obstáculos tecnológicos – e só eles – significava adotar um “pacote de insumos” que incluía sementes de variedades melhoradas, de alto rendimento, principalmente de trigo e arroz acompanhadas do uso obrigatório de grande proporção de fertilizantes, de equipamentos mecânicos avançados e de sistemas de irrigação controlada. Os técnicos não ignoravam, já por ocasião do lançamento, que sem o uso de fertilizantes em larga escala e sem a irrigação controlada as novas variedades de sementes não produziram mais e até produziram menos do que as estirpes tradicionais, o que veio a se confirmar pela experiência de vários países (GUIMARÃES, 1982, p. 222-223).

Ao fornecer ao mundo novas variedades de plantas que, mediante exigência de uma agricultura mecanizada e intensivo uso de fertilizantes e pesticidas, eram capazes de responder produzindo safras de volumes expressivamente maiores, na mesma área plantada, a “revolução verde” mostrava seu promissor potencial para a produção mundial de alimentos, apresentando-se, assim, como “a milagrosa panaceia, mediante a qual os males da miséria rural, causas dos graves conflitos e descontentamentos que dominavam, nos anos de 1960, quase todos os países pobres, iriam ser facilmente extirpados” (GUIMARÃES, 1982, p. 225).

Exemplos do potencial deste pacote tecnológico difundido mundialmente são tratados por Guimarães (1982), dentre os quais destacamos o caso citado abaixo.

Em meados da década de 1960 os programas desenvolvidos no México e nas Filipinas, respectivamente para o trigo e para o arroz, começaram a apresentar resultados excelentes, pois as variedades entregues aos agricultores passaram a produzir duas, três vezes e até mais por hectares do que as sementes comuns estavam produzindo.

Entre 1965 e 1970 as sementes mexicanas de altos rendimentos chegavam à Índia e ao Paquistão, espalhando-se rapidamente pelas melhores terras desses e de outros países e ampliando consideravelmente o volume das colheitas. Do Instituto de Los Baños acabavam também de sair as novas variedades de arroz, especialmente o famoso IR-8, que iria elevar as médias por hectares de 700 para mais de 4.000 quilos (p. 224).

Entretanto, apesar da euforia inicial com que foram recebidas, tais medidas não tardaram em começar a expor seus efeitos perversos. Logo se pode constatar que as melhorias apresentadas sofriam com “as mesmas limitações que vinham tradicionalmente impedindo a

extensão do progresso agrícola: a escassez de recursos econômicos indispensáveis à implantação das modernas tecnologias” (GUIMARÃES, 1982, p. 225).

[...] O “pacote de insumos” só estava ao alcance dos agricultores abastados. Onde quer que sua utilização resultasse no aumento das colheitas, a “revolução verde” revelaria o seu “lado sombrio”, identificado por efeitos grandemente prejudiciais aos pequenos agricultores: a rápida e excessiva alta nos preços dos arrendamentos e no valor das terras, a expulsão dos camponeses das terras vizinhas, a concentração das propriedades, os superlucros de poucos e a ruína de muitos (GUIMARÃES, 1982, p. 225).

Assim a “revolução verde” atingiu expressão mundial, ocupando as melhores terras, elevando a renda e produtividade agrícola nas áreas onde estas já eram elevadas, provocando danos ambientais, que à época pouco ou nada eram discutidos, expropriando os pobres do campo – acarretando, no caso brasileiro, em um crescimento acelerado e desordenado da população nos centros urbanos, sendo que estes homens, mulheres e crianças viriam a se constituir na mão-de-obra barata de que necessitava a indústria nascente – e tornando “ainda mais profundo o fosso entre as classes rurais de altas rendas e as de baixas rendas, contribuindo para agravar ainda mais as contradições da agricultura capitalista” (GUIMARÃES, 1982, p. 225-226).

No Brasil o processo de tecnificação das atividades agrícolas inicia-se, também, na década de 1960, acentuando-se nos anos de 1970, no cenário da “modernização” e industrialização brasileira, que tinha no modelo de substituição de importações a base para o desenvolvimento econômico que se buscava. Assim, após implantada a indústria pesada no país (siderurgia, petroquímica e outras), instala-se a produção de máquinas e insumos agrícolas que, evidentemente, necessitariam de mercado consumidor. Necessidade esta que é prontamente atendida com a atuação do Estado no papel de agente impulsionador da incorporação destas novas tecnologias à agricultura brasileira.

A indústria gradativamente vai assumindo o comando do processo de acumulação de capital: o país vai deixando de ser “ eminentemente agrícola” (como alguns ainda crêem ser a sua “vocação histórica”). Durante essa fase, a industrialização se faz pela “substituição das importações”: um determinado produto que era comprado no exterior, passa a ter sua produção estimulada no país através de barreiras alfandegárias, que incluíam desde impostos elevados até a própria proibição da importação. Mas vai ficando cada vez mais difícil essa substituição. Antes eram tecidos, louças, chapéus; agora são eletrodomésticos, carros, que precisam ser produzidos internamente.

E para isso se faz necessário primeiro implantar a indústria pesada no país: siderurgia, petroquímica, material elétrico, etc. - o que é feito no período de 1955/61. Resolvido o problema da indústria, vai-se iniciar o que se poderia chamar industrialização da agricultura.

No início dos anos sessenta, que corresponde ao final da fase de industrialização pesada no Brasil, instalam-se no país as fábricas de máquinas e insumos agrícolas. Assim, por exemplo, são implantadas indústrias de tratores e equipamentos agrícolas (arados, grades, etc.), fertilizantes químicos, rações e medicamentos veterinários, etc. Evidentemente a indústria de fertilizantes e defensivos químicos só poderia se instalar depois de constituída a indústria petroquímica; a indústria de tratores e equipamentos agrícolas, depois de implantada a siderurgia; e assim por diante. O importante é que, a partir da constituição desses ramos industriais no próprio país, a agricultura brasileira iria ter que criar um mercado consumidor para esses "novos" meios de produção. Para garantir a ampliação desse mercado, o Estado implementou um conjunto de políticas agrícolas destinadas a incentivar a aquisição dos produtos desses novos ramos da indústria, acelerando o processo de incorporação de modernas tecnologias pelos produtores rurais. A industrialização da agricultura brasileira entrava assim numa outra etapa (SILVA, 1981, p. 11).

Esta “modernização” do campo, com incorporação dos pacotes tecnológicos, traz consigo mais transformações. A industrialização da agricultura gera mudanças nas relações entre esta e os demais setores da economia, sobretudo a indústria.

Neste novo cenário, a agricultura deixa de se constituir como um setor isolado da economia. Integrando-se à indústria – à montante e à jusante da produção agrícola –, parte de sua produção, que antes era entregue “in natura” ao consumo, passa a ser processada em, não raras, grandes plantas processadoras, bem como a produção agrícola necessita, agora, de insumos modernos fornecidos pela indústria. Esta integração da agricultura à indústria é caracterizada por uma “dependência cada vez maior da agricultura à grande indústria (e paralelamente ao grande capital urbano-industrial), pela integração das duas atividades através de vínculos contratuais ou orgânicos, e que conduzem à formação do complexo agroindustrial” (GUIMARÃES, 1982, p. 92). Tal processo é fundamental para compreensão do que mais tarde passou-se a denominar de agronegócio.

A respeito dos “Complexos Agroindustriais”, Guimarães (1982) nos apresenta alguns aspectos de sua formação e estrutura.

À semelhança do que aconteceu na maioria dos países desenvolvidos, a implantação de uma indústria de insumos modernos, substitutiva de importações geradas pela criação de um mercado especializado, depois de ter, no meio da economia tradicional, emergido e florescido de um setor agrícola mais adiantado, não se verifica isoladamente de outras ocorrências. Quando esse setor mais adiantado passa a depender do consumo de máquinas, fertilizantes e defensivos químicos, sementes e rações aperfeiçoadas, já o faz sob a pressão de uma demanda fortemente estimulada pelo crescimento de uma atuante indústria de transformação de produtos agrícolas. Isso quer dizer que os setores industriais fornecedores dos insumos agrícolas só começam a implantar-se à montante da agricultura numa fase ulterior do desenvolvimento da economia, depois de um núcleo industrial de certa magnitude se haver instalado a jusante da agricultura e de este impor, à sua maneira, as quantidades e os tipos de produtos mais conformes com as exigências da transformação industrial. Os dois conjuntos de indústrias, um a montante e outro a

jusante da produção agrícola, é que compõem, com a agricultura, o complexo agroindustrial (p. 134).

Este processo trazia consigo a carga ideológica de que a modernização do campo viria face a superação das “ultrapassadas” e “arcaicas” relações de produção representadas pela agricultura de base familiar e camponesa. Tal lógica modernizante se estende no tempo e permanece, podendo ser encontrada, mais tarde, no discurso idealizador do progresso técnico que serve ao avanço do agronegócio, conforme nos aponta Thomaz Júnior (2010).

O rebatimento dessa (des)ordem é revitalizado e recriado por meio dos esquemas pré-definidos e totalizadores que seguem, em certa medida, as formulações idealizadas pela burguesia e pelo capital. Para ilustrar, poderíamos situar as formulações que consagram à “modernização” o recurso ideológico capaz de difundir a ideia de que o atrasado deve ser removido, porque impede a modernização das relações sociais e o avanço do desenvolvimento das forças produtivas, sobretudo no campo, onde ainda persistem vínculos comunitários e 2,4 bilhões de trabalhadores, de camponeses, de homens e mulheres que lavram a terra com as mãos, em pleno século XXI. Se, de um lado, lavrar a terra com as mãos não é algo desejado ou que pode e deve ser superado, por outro, a opinião predominante – e já não se concentra mais como reivindicação exclusiva dos setores dominantes e hegemônicos – é a negação ou a condenação pura e simples do modo de vida, da forma social comunitária, da produção para subsistência e para o abastecimento local, à base de ciclos curtos de processamento e deslocamento dos produtos (THOMAZ JÚNIOR, 2010, p. 28).

Evidentemente, não estamos, aqui, negando o progresso técnico e idealizando um modo de vida que, como se sabe, muitas vezes se apresenta associado a condições de trabalho e de vida extenuantes e precárias. Entretanto, acreditamos que o desenvolvimento das forças produtivas não deve se dar mediante a sujeição do ser humano ao controle do capital e destruição da solidariedade da vida em comunidade. Entendemos que o avanço da técnica deve servir à melhoria das condições de vida do trabalhador do campo, permitindo que este possa se apropriar de equipamentos e ferramentas que possibilitem uma melhoria na sua lida diária com a terra, aumento da quantidade e melhoria da qualidade da produção, garantindo a segurança e soberania alimentar da família e da comunidade, que deve possuir autonomia para trilhar seus próprios caminhos.

Neste ponto da discussão adentramos a década de 1980 que carrega consigo o fim do ciclo longo expansivo de que tratávamos anteriormente, trazendo à tona a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, que, “intimamente associada à crise da dívida externa, retira do setor público do país sua capacidade de financiar o esforço voltado para a continuidade dos programas setoriais e regionais de desenvolvimento” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 57).

Em 1989, no mesmo ano da queda do muro de Berlim, três acontecimentos decisivos indicavam que começava a generalizar-se na América Latina a adoção do modelo neoliberal: as vitórias eleitorais de Carlos Menem na Argentina, de Fernando Collor de Mello no Brasil e de Carlos Andrés Pérez na Venezuela [...]. [...] No Brasil, Collor de Mello derrotou Lula no segundo turno e deu início ao ciclo neoliberal, que se prolongou na adesão da socialdemocracia – Fernando Henrique Cardoso – ao modelo [...] (SADER, 2009, p. 43).

Em meio a este cenário, tendo o fantasma da crise da dívida externa como justificativa, começam a ser adotadas uma série de “políticas liberais – entre elas a redução do Estado com as privatizações, cortes de despesas e fechamento de órgãos públicos – que consolidaram, principalmente na segunda metade dos anos 1990, a estratégia neoliberal iniciada por Fernando Collor a partir de sua posse” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 57-58).

Na década de 1990, o campo político foi marcado sobretudo pela ofensiva das políticas neoliberais e a resistência dos movimentos sociais. O neoliberalismo conseguiu criar um consenso em torno de suas políticas, contando com forte propaganda internacional, mas jogando também com o fantasma da inflação, o ponto de apoio fundamental na América Latina para a criminalização do Estado e a introdução de duras políticas de ajuste fiscal. Os efeitos imediatos da estabilização monetária – e a ilusão de que essa medida, por si só, elevaria substancialmente a capacidade de consumo da população e promoveria a retomada do desenvolvimento econômico – permitiram a reeleição dos principais presidentes promotores do neoliberalismo: Menem, Fernando Henrique Cardoso e Fujimori – fenômenos que preencheram politicamente a década de 1990 (SADER, 2009, p. 45).

As políticas neoliberais de que tratam os autores baseavam-se no receituário formulado pelo Consenso de Washington³, mediante o qual se pregava o desmonte do Estado nacional, com a redução da capacidade de intervenção deste na economia e setores estratégicos, deixando para o mercado e a iniciativa privada a responsabilidade pelo crescimento e desenvolvimento do país.

Com relação às políticas de desenvolvimento adotadas no período, em que pese as diversas denominações de abordagens e vertentes políticas e teóricas orientadoras, estas se mostram associadas a um planejamento espacial, havendo “a predominância de vertentes teóricas nas quais são ressaltados aspectos relacionados com o caráter endógeno do desenvolvimento e que atribuem papel marcante à vontade e iniciativa dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 63).

³ De acordo com Ziegler (2013), “denomina-se Consenso de Washington um conjunto de acordos informais, concluídos entre 1980 e 1990 pelas sociedades transcontinentais ocidentais, os banqueiros de Wall Street, o Federal Reserve norte-americano, o Banco Mundial e o FMI, objetivando liquidar qualquer instância reguladora, liberalizar os mercados e instaurar uma stateless global governance – em outros termos, um mercado mundial unificado e autorregulado. Os princípios do “consenso” foram teorizados em 1989 por John Williamson, então economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial (ZIEGLER, 2013, p. 168).

Podemos associar estas abordagens que apostam no caráter endógeno do desenvolvimento à busca neoliberal pela extinção de qualquer regulamentação ao mercado, dialogando diretamente com Sader (2009), quando, no excerto destacado, menciona a estratégia de criminalização do Estado, já que tais propostas de desenvolvimento de abordagem local supõem necessária a ausência do Estado como agente regulador, dado que este passa ser visto como obstáculo ao pleno desenvolvimento das potencialidades dos processos endógenos e das economias locais.

Mais tarde, no ano 2000, como fruto da organização dos trabalhadores e intensa mobilização social, é instituído o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com esta conquista, as questões ligadas à agricultura de base familiar passam a ser tratadas no âmbito das responsabilidades deste Ministério, enquanto os assuntos relativos ao agronegócio são tratados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Não obstante a importância do MDA, Sabourin (2009) chama a atenção para a representação – fomentada, sobretudo, por meios de comunicação conservadores – de oposição entre uma agricultura, em tese, moderna, geradora de divisas, e outra, supostamente atrasada e improdutivo. O autor aponta esta representação,

já bastante presente no âmbito do ministério da agricultura, de uma agricultura dualística: uma agricultura capitalista empreendedora, exportadora, ante uma pequena produção camponesa de subsistência, atrasada. Desde então, esta visão foi fortalecida por uma oposição cada vez mais radical, institucionalizada no âmbito do Estado e mantida pela mídia, entre uma agricultura capitalista competitiva, proporcionando divisas (qualificada de agronegócio, por referência ao agro-business americano), e uma agricultura familiar improdutivo, associada à reforma agrária e a compensações sociais custosas para o contribuinte (p. 40).

Em decorrência da maior atenção por parte do Estado às atividades do chamado agronegócio⁴, com o incentivo à produção de *commodities* em larga escala, priorizando o monocultivo e comprometendo a segurança e soberania alimentar, outras formas de agricultura e outros tipos de agricultores como os pequenos sítiantes, assentados e populações tradicionais tem sua capacidade de trabalho e reprodução social e territorial muitas vezes limitada, forçando tais grupos a buscarem alternativas que garantam a geração de renda para

⁴ A esse respeito, mais uma vez, utilizamos Thomaz Júnior (2010), que nos traz o exemplo da “EMBRAPA, vinculada ao Ministério da Agricultura, que, no caso dos cereais, cumpre um papel importante, com destaque para a soja, milho e algodão, as principais *commodities* que contribuem sobremaneira para a garantia do superávit primário, inclusive com as sementes transgênicas, e menos no apoio à manutenção das sementes crioulas e demais aspectos centrais para a agricultura camponesa” (THOMAZ JÚNIOR, 2010, p. 09).

suas famílias. Assim, muitas vezes a solução para tais situações é encontrada na migração para as cidades, contribuindo para o aumento da pobreza urbana.

[...]As estruturas produtivas constituíram-se no que denominamos conglomerados agroquímico-alimentar-financeiros, que, desta feita, ultrapassam as raiais comerciais dos mercados locais e dos produtos in natura e ganham as bolsas de valores (mercado de futuros), os esquemas especulativos. A *commoditização* passa a referenciar não somente as relações mercantis, como também os padrões de consumo alimentar das populações urbanas e a própria estrutura da produção agrícola do país, influenciando diretamente na segurança alimentar e, de forma mais contundente, na soberania alimentar.

O resultado do desenvolvimento das forças produtivas na agricultura brasileira e todo o sucesso desse empreendimento agroindustrial/comercial/financeiro/especulativo, chamado na sua extensão de agronegócio, anteriormente demarcado com menor significado e complexidade, de complexo agroindustrial (CAI), tem nome: processo destrutivo das forças produtivas e da força de trabalho (familiar e assalariada) (THOMAZ JÚNIOR, 2010, p. 8-9).

Associado ao êxodo rural e à expulsão/expropriação de pequenos agricultores e comunidades tradicionais, o modelo agroexportador da economia brasileira agrava ainda mais a realidade da grande concentração fundiária que atravança o desenvolvimento do país.

Os processos supracitados estão entre os que ajudam a evidenciar a refuncionalização do espaço agrícola, por meio do aumento da racionalização deste, uma vez que passa a ter forte densidade técnica e normativa, e já evidencia outro processo também bastante significativo associado, qual seja, o de destruição de saberes e fazeres historicamente construídos, porquanto, como a difusão do agronegócio não se dá sobre espaços desocupados, inviabiliza a atividade para milhares de pequenos agricultores, que viviam da subsistência ou da produção simples de mercadorias. Estes são expropriados ou expulsos, em grande parte, gerando muitos conflitos sociais (ELIAS, 2011, p. 158).

A concentração fundiária e toda a gama de problemas dela decorrentes é, vergonhosamente, traço histórico da realidade agrária do país, sendo denunciada já há mais de meio século na clássica obra de Josué de Castro, “Geografia da Fome”, de 1946. Assim, nas palavras do autor, “todo esforço de modernização e dinamização de nossa agricultura tropeça neste arcabouço arcaico da infraestrutura agrária, verdadeira armadura contra o progresso econômico e social do país” (CASTRO, 1946, p. 286).

Notamos, então, que, senão toda, ao menos atenção especial é dada pelo Estado à agricultura patronal. Tais investimentos se expressam na monotonia das paisagens de amplas áreas rurais dominadas por monocultivos, na diminuição dos empregos no campo, êxodo rural e expropriação de comunidades e pequenos agricultores, na perpetuação de vastas áreas improdutivas ou de baixa produtividade, entre outras tantas consequências. No que diz respeito à produção alimentar e à condição dos trabalhadores, sabe-se que um contingente

cada vez maior destes vem “sendo substituído pelas máquinas, outro tanto sendo expulso das terras, para dar lugar aos grandes conglomerados ou grandes proprietários de terra, que se incumbem da *commoditização* da produção de alimentos, ficando secundarizadas as preocupações com a cesta básica” (THOMAZ JÚNIOR, 2010, p. 21).

A monopolização exacerba as desigualdades e fomenta a pobreza rural (mas também a urbana, em consequência do êxodo rural). Por outro lado, a exclusão dos pequenos proprietários põe em perigo a segurança alimentar do país, uma vez que eles são a garantia de uma agricultura de víveres (ZIEGLER, 2013, p. 257).

A respeito dos investimentos destinados à agricultura de base familiar e camponesa e dos valores destinados ao agronegócio, HESPANHOL (2007) nos mostra uma comparação que torna evidente a opção do Estado.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado no ano de 2003, foi ampliado o volume de recursos destinado tanto à agricultura familiar quanto à agricultura empresarial. Na safra 2003-2004, o PRONAF recebeu 4,4 bilhões de reais e o agronegócio, 33 bilhões. Na safra 2004-2005, o PRONAF recebeu 7 bilhões de reais e o agronegócio, 38 bilhões. Para a safra 2005-2006, foram disponibilizados 9 bilhões de reais para o PRONAF e 44 bilhões para o agronegócio (HESPANHOL, 2007, p. 276).

Todavia, mesmo com prioridade dos investimentos ao longo da história sendo dada a agricultura patronal, algumas políticas para a agricultura de base familiar e camponesa são desenvolvidas ainda na década de 1990⁵, no bojo do contexto internacional de estímulo ao desenvolvimento endógeno.

Tais políticas de desenvolvimento recebem diferentes denominações, porém, em se tratando de políticas neoliberais, apresentam em comum o caráter setorial, privilegiando a dimensão econômica, em especial as atividades agropecuárias, buscando a integração do pequeno agricultor ao mercado, aproveitando, para isso, as vantagens competitivas que, sob esta ótica, o recorte local poderia proporcionar.

Com a chegada dos anos 2000, um movimento de mudança de abordagem na orientação das políticas públicas começa a ocorrer, conforme nos mostra FAVARETO (2012).

⁵ Um dos exemplos mais ilustrativos que se pode citar a respeito de ações de apoio ao pequeno agricultor desenvolvidas no período é o do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF. Criado em 1996, - em grande medida devido à pressão dos movimentos sociais do campo, fortalecidos com a redemocratização do país na década anterior - o PRONAF é um programa de crédito rural que financia a juros baixos os projetos de agricultores familiares e assentados.

Em paralelo, desde meados da década de 1990 o programa Leader vinha instituindo um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu enfoque territorial, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum. Na esteira deste novo momento intelectual, e à luz da experiência europeia recente, a idéia de territorialidade alcança o desenho das políticas públicas no Brasil: entre 2001 e 2002 na forma de uma série de debates preparatórios a uma conferência nacional (que, no entanto, não chegou a acontecer); e, posteriormente, em 2003, com sua incorporação oficial nos programas de desenvolvimento rural implementados pelo governo federal. Um movimento que vem acontecendo também em outros países da América Latina e mesmo nas orientações dos vários organismos internacionais de cooperação (Schejtman & Berdegué, 2003; Favareto, 2007).

Em uma palavra, pode-se dizer que a década de 1990 iniciou-se sob a marca da entrada da agricultura familiar no vocabulário científico, enquanto a presente década iniciou-se com uma reavaliação do significado do desenvolvimento rural. Reavaliação que aparece sob a forma do debate acerca das relações entre o rural e o urbano e da introdução da abordagem das dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento [...] (p. 17-18).

Buscando-se, então, superar o forte viés setorial demonstrado pelas políticas de abordagem local, inicia-se, nos anos 2000, a discussão sobre a adoção de uma abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento, sobretudo as voltadas para o rural. Procurava-se, assim, por meio da noção de território servindo como orientação à adoção da escala, promover ações multissetoriais capazes de abranger as diferentes dimensões (política, social, econômica, cultural e ambiental) constituintes da realidade dos espaços rurais, segundo o instrumental teórico adotado.

Um aspecto considerado e que merece destaque em meio às motivações que levaram à mudança de escala de abordagem das políticas públicas foi a constatação de que a escala municipal até então adotada “não era mais considerada como a mais adequada para operar processos significativos de desenvolvimento por causa de seu tamanho reduzido, além de possivelmente estar contaminada por estratégias de manutenção de poder pelas oligarquias locais” (BONNAL, 2013, p. 34).

Desta forma, a abordagem territorial do desenvolvimento rural passou a orientar as políticas elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁶, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Tal discussão também ocupa espaço importante no meio acadêmico, sendo tratada sob diferentes perspectivas e abordagens teórico-metodológicas.

⁶ A recente extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) promovida no ano de 2016 revela a subserviência do grupo que, no momento, ocupa o poder no país, aos interesses dos especuladores da dívida pública e da bancada ruralista do Congresso Nacional, nublando de incertezas o horizonte das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

É importante que se destaque que estas políticas territoriais apresentam como um de seus principais objetivos o combate à pobreza rural, considerando seu caráter multidimensional e propondo “defrontar-se diretamente com as causas da estagnação socioeconômica, da qual a pobreza e a desigualdade são algumas das manifestações mais visíveis” (BONNAL, 2013, p. 35).

A pobreza se caracteriza pela sua heterogeneidade e amplitude de efeitos sobre as pessoas, manifestando-se de forma distinta nas várias regiões do país. De um modo geral, a pobreza é entendida como resultado da falta de acesso dos cidadãos aos bens e serviços necessários à obtenção de uma vida saudável. Para tanto, o enfrentamento da pobreza deve ser entendido como um processo de promoção de cidadania e de democratização da sociedade, a começar pelo acesso a um dos bens mais sagrados do ser humano que é o direito de se alimentar dignamente (MATTEI, 2007, p. 2).

Ainda, segundo Bonnal (2013), destaca-se desta concepção de combate à pobreza que

[...] a pobreza sendo um fenômeno multidimensional, as políticas voltadas para a sua redução têm automaticamente um caráter sistêmico, juntando dimensões econômica, social, política, institucional e administrativa. Cada uma delas se justifica, sendo ilusório considerar que apenas a dimensão econômica permite resolver situações endêmicas de pobreza (p. 42).

No âmbito das políticas para o desenvolvimento territorial e combate à pobreza rural destaca-se o Programa Territórios da Cidadania. Criado em 2008 pelo MDA/SDT, o Programa visa, a melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País (BRASIL, 2008).

Observamos, assim, que os objetivos do Programa Territórios da Cidadania são justos e urgentes. Entretanto, uma indagação central nos parece necessária: em que medida o Estado brasileiro que historicamente se colocou a serviço dos grandes proprietários de terras, em detrimento dos pequenos agricultores, camponeses e comunidades tradicionais, repleto de contradições internas e conflitos de interesses entre grupos antagônicos, será efetivamente capaz de promover ações em benefício daqueles que sempre excluiu?

Esta mesma preocupação com a natureza das atuais políticas territoriais pode ser vista em SILVA e BARONE (2013),

Há de se destacar que ao passo que o Brasil vivencia na última década sua “curva de aprendizagem”, com relação a sua experiência na implantação de políticas territoriais, ao mesmo tempo, vivencia a gradual implementação do ajuste neoliberal produzido pelo Consenso de Washington, onde há a emergência de um Estado

mínimo, que se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos, por meio do encolhimento das suas responsabilidades sociais.

Esta tensão presente no interior do Estado Brasileiro necessita ser considerada no estudo das políticas públicas. Identificar a natureza dos projetos financiados e para quais seguimentos da sociedade os recursos públicos estão sendo direcionados, constitui-se em uma forma de mapear no plano Macro qual é a opção política do governo em termos de modelo de desenvolvimento. Ao que tudo indica, o modelo adotado não é o maximizador das responsabilidades sociais (p. 2).

Com base no que foi exposto e notando o papel de destaque dado às políticas de desenvolvimento territorial rural nos últimos anos, acreditamos ser de grande importância o estudo de tal temática. Analisando em que medida tais políticas e, sobretudo, o Programa Territórios da Cidadania, tem levado em conta as diferentes dimensões (política, social, econômica, cultural e ambiental) presentes no território ou se tais políticas são apenas uma nova roupagem para as já conhecidas políticas de caráter setorial e fundo neoliberal praticadas anteriormente. Decorrem, portanto, destas e de outras questões que trataremos mais à frente as preocupações que motivam o presente estudo.

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E A ABORDAGEM TERRITORIAL

Em sequência ao discutido na seção anterior, neste capítulo buscaremos centrar a discussão nas políticas de desenvolvimento rural de abordagem territorial, sua evolução e pressupostos teórico-metodológicos.

Conforme discutido anteriormente, durante a década de 1990 ganha corpo no Brasil e na América Latina o projeto neoliberal - derivado do Consenso de Washington – que pregava a descentralização das atividades do Estado (discurso do Estado mínimo). Tal discurso influencia profundamente na elaboração das chamadas políticas de desenvolvimento local.

Um segundo movimento recente que merece referência aqui é a emergência de mais uma onda liberal no final do século XX, que se expande em muitos países no bojo da crise do Estado, especialmente no seu padrão de financiamento. Tal processo tendeu a reduzir a presença do Estado na realidade socioeconômica, em especial nas políticas nacionais, tendendo a prevalecer o estímulo a políticas locais, dentro do pensamento de que haveria duas escalas preferenciais no mundo contemporâneo: a global e a local. A supervalorização da escala local e de processos endógenos de desenvolvimento aparece com clareza na literatura acadêmica sobre desenvolvimento regional das últimas décadas e em experiências de políticas públicas mundo afora. No extremo, as articulações nacionais eram combatidas e os determinantes estruturais da dinâmica mundial tendiam a ser relegados. Tudo parecia acontecer no rastro da globalização onipotente ou na esfera local, onde o protagonismo dos agentes locais era superdimensionado [...] (ARAÚJO, 2010, p. 198).

Sobre a experiência brasileira de redução do papel do Estado como garantidor de direitos e transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil no âmbito do ajuste neoliberal implementado a partir da década de 1990, sob diferentes ritmos e formas de execução nos países latino-americanos, Dagnino (2004) faz apontamentos semelhantes.

[...] com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington [...] (DAGNINO, 2004, p. 197).

Concomitante a esta implementação do ajuste neoliberal, o país vivencia seu processo de abertura política, com centralidade na participação social, conformação de espaços públicos de discussão e tomadas de decisões que incorporavam representantes da sociedade civil e do Estado, criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas (os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são exemplos de espaços criados neste momento) e implantação de experiências participativas, como, por exemplo, os Orçamentos Participativos, sobretudo, em cidades governadas pelo Partido do Trabalhadores (PT).

Sobre este processo e a implantação do “Orçamento Participativo”, Araújo (2010) nos traz uma breve apresentação.

No Brasil, o debate desta alternativa, se inscreve num momento de avanço do processo de consolidação da reabertura democrática. Uma das marcas mais difundidas das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos pós-ditadura, quando chega ao comando administrativo de Prefeituras, foi o “Orçamento Participativo”, uma metodologia que mobiliza agentes os mais diversos no processo de montagem da peça orçamentária e que parte de uma clara territorialização do município (em geral, as Regiões Administrativas) [...] (ARAÚJO, 2010, p. 200-201).

A respeito deste momento de redemocratização do país, Delgado, Bonnal e Leite, (2007), nos falam da criação de novos espaços públicos que proporcionassem maior participação social e interlocução entre Estado e sociedade civil e que este processo buscava dar força a um projeto de democratização e transformação da cultura política de uma sociedade tradicionalmente autoritária, excludente e de pouca tradição em construção de processos participativos.

[...] a retomada da política e a reconstrução da democracia não se deveriam restringir à (indispensável) reativação/redefinição das instituições democráticas tradicionais – partidos, parlamento, judiciário, eleições livres etc - mas implicariam a criação de novos espaços públicos que, ao viabilizarem a inclusão de novos atores sociais e o surgimento de novas práticas de interlocução entre o Estado e a sociedade, dariam força à tentativa de viver a transição democrática como um processo de democratização de uma sociedade historicamente autoritária e excludente, no sentido de transformação da cultura política predominante e de busca de uma maior compatibilização entre esfera pública e sistema político, como requisitos necessários à implementação de uma governança democrática. Um momento privilegiado da transição democrática, entendida dessa forma, foi a promulgação da Constituição de 1988 (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 6-7).

Entretanto, Degnino (2004) nos adverte sobre a face perversa oculta neste processo de aprofundamento democrático iniciado no país com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, posto que, ao passo que a redemocratização proporciona a criação de espaços de participação social, tal movimento é, também, apropriado pelo projeto político

neoliberal que o utiliza como ferramenta para promover e justificar um Estado que, gradualmente, se isenta de suas responsabilidades sociais.

De acordo com a autora, se, por um lado, a abertura e avanços democráticos, frutos de décadas de luta contra o regime militar, proporcionaram a formação de espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade (DAGNINO, 2004, p. 198),

[...] Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação [...] (DAGNINO, 2004, p. 198).

A essa disputa complexa – dado que muitas vezes leva a uma aparente identidade de propósitos – por apropriação de um mesmo movimento por projetos políticos antagônicos, mas que requerem, igualmente, uma sociedade civil ativa e propositiva, Dagnino (2004) chama de “confluência perversa”.

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. [...] (DAGNINO, 2004, p. 197-198).

Neste ponto abrimos um parêntese para tratar da “disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil e cidadania”. Tratar desta disputa de significados se faz particularmente importante no escopo deste trabalho, pois tais “referências” permeiam as políticas públicas de que tratamos, dando, inclusive, nome ao Programa que apresentaremos a frente, “Territórios da Cidadania”. Assim, procuraremos realizar um exercício para “desvendar a crescente opacidade construída por referências

comuns, através da explicitação dos deslocamentos de sentido que sofrem” (DAGNINO, 2004, p. 199).

[...] Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A virtude específica dessa abordagem, sobre a qual já trabalhamos largamente (Dagnino, 1998, 2000) está no vínculo indissolúvel que estabelece entre a cultura e a política. Nesse sentido, nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. Assim, por exemplo, determinadas versões das noções que destacamos aqui como temas principais da confluência perversa – sociedade civil, participação e cidadania– ao mesmo tempo encontram raízes e produzem ecos na lenta emergência de uma cultura mais igualitária que confronta as várias dimensões do autoritarismo social da sociedade brasileira. Outras reiteram sob novas roupagens as visões de uma democracia elitista e restrita que têm caracterizado o projeto dominante nessas últimas décadas (DAGNINO, 2004, p. 199).

Para Dagnino (2004) o ajuste neoliberal experimentado na América Latina encontra no Brasil maior resistência à sua execução, isso porque se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde a resistência à ditadura militar, que possibilitou uma ampliação da cidadania e da participação social. Desta forma, para a autora, ainda que não hegemônica, se formou no país uma resistência ao projeto neoliberal, capaz de constituir um campo de disputa que exige das forças neoliberais o estabelecimento de relações de sentido e uma interlocução, sendo que “a necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos” (DAGNINO, 2004, p. 201).

[...] É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos 90 no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada “inserção institucional” dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão (Carvalho, 1997; GECD, 2000). Assim, grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado.

Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (DAGNINO, 2004, p. 201-202).

Nesta concepção, as noções de *sociedade civil*, *participação* e *cidadania* são centrais pois desempenham papel importante na construção e consolidação do projeto participativo no país e, também, por constituírem o canal de mediação entre os dois projetos distintos.

Segundo a autora, “a redefinição da noção de *sociedade civil* e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado” (DAGNINO, 2004, p. 202).

A crescente valorização do papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Fundações Empresariais que, convenientemente, ocupam espaços deixados pelo Estado cada vez mais ausente, somada a uma intensa criminalização dos movimentos sociais, tem resultado numa forte identificação entre ONGs e sociedade civil, levando, também, - e aqui cabe destaque ao papel da mídia corporativa – à criminalização do debate político e consequente despolitização dos espaços de participação da sociedade civil, servindo, assim, ao avanço do projeto neoliberal. O resultado, então, “tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor” (DAGNINO, 2004, p. 203).

Nas palavras da autora, “estritamente ligada a esse processo de deslocamento, a noção de *participação*, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos (DAGNINO, 2004, p. 205).

[...] Por um lado, a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria idéia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (Telles, 2001). Por outro lado, em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas [...](DAGNINO, 2004, p. 205).

Neste ponto, além da preocupação com relação à adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social, a autora alerta também para situações onde a participação se dá muito mais na forma de gestão de políticas públicas pré-determinadas, restando, assim, à sociedade civil, assumir responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, ficando longe de “compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas”, restringindo, desta forma, sua participação à possibilidade de escolha entre uma gama de políticas públicas constantes de um “cardápio pré-estabelecido”.

Esta mesma preocupação está presente em Echeverri (2010), quando é chamada atenção para a necessidade de, com as políticas territoriais, se “romper um longo histórico de exclusão política”, sendo que tal ruptura deverá girar em torno de uma definição diferente de participação social, rompendo com políticas tradicionais de desenvolvimento, saltando de uma “concepção de política pública, vista como uma oferta a partir do Estado, tal como tem prevalecido em muitas das estratégias de intervenção, para uma lógica de política a partir da demanda da sociedade (ECHEVERRI, 2010, p. 100).

[...] A participação tem evoluído juntamente com as políticas nas últimas décadas, ganhando um espaço significativo nos esquemas de definição de ações e na própria gestão dos instrumentos. A participação tem aumentado enormemente no alcance de uma maior eficiência nas ações públicas, ao incluir as visões e demandas manifestas dos atores e os próprios receptores dos instrumentos de intervenção, permitindo aos agentes públicos uma maior capacidade de ajustar os instrumentos às condições objetivas dos beneficiários. Nas visões de oferta, a participação adquire uma enorme importância de caráter técnico operacional. A participação tem sua maior importância na definição de conteúdos de ação e no controle social.

Não há dúvida de que esse é um avanço importante na qualificação dos programas e ações do Estado. No entanto, a intenção subjacente à estratégia, adiada pela atual política de desenvolvimento rural, tem querido ir mais além. Impondo uma visão baseada na demanda, considera-se que a participação deve ultrapassar a permissão aos atores a manifestarem suas preferências e fazer acompanhamento às ações, para colocar sobre a mesa a idéia de que a participação deve traduzir-se em uma divisão diferente do poder de decisão sobre a própria política. Introduce-se a idéia da cogestão, baseada em processos de negociação e coresponsabilidade. Trata-se, em essência, de um processo político, que busca colocar nas mãos dos atores sociais parte fundamental das decisões de orientação da política.

Para o alcance deste propósito foram adotadas ações concretas como a constituição de colegiados, a definição de procedimentos como o de gestão social do Território e o estabelecimento de mecanismos de operação para validação das prioridades de investimento nos Territórios. Há, porém um reconhecimento implícito na estratégia, de que é necessário fortalecer a capacidade e ampliar o espaço de gestão política das organizações que representam os atores sociais rurais. Existe como natural à estratégia, uma necessidade de formulação política, de construção de espaços de poder (ECHEVERRI, 2010, p. 100).

Por fim, chegamos a noção de *cidadania* que, para DAGNINO (2004), pode constituir o caso mais dramático do processo de deslocamento de significados aqui analisado. A autora argumenta que a noção de cidadania foi responsável pelos maiores ganhos culturais e políticos obtidos pelo projeto participativo “na medida em que foi capaz de fundar uma redefinição inovadora dos seus conteúdos que penetrou profundamente no cenário político e cultural da sociedade brasileira” (DAGNINO, 2004, p. 206).

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos 70 e ao longo da década de 80, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc.. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social, como alvos políticos fundamentais da democratização. Assim, a redefinição da noção de cidadania, formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural (DAGNINO, 2004, p. 206-207).

Para autora, essa nova concepção de cidadania, a “nova cidadania”, não se restringe apenas ao acesso a direitos pré-estabelecidos (evidentemente, o acesso a estes é também fundamental), mas traz consigo a concepção do direito a ter direitos, evidenciando a importância da “invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas” (DAGNINO, 2004, p. 207).

Esta noção de cidadania que inclui o direito a ter direitos, a construção coletiva de novos direitos a partir das práticas (socioespaciais) concretas dos sujeitos sociais se relaciona diretamente com o que discutimos anteriormente a respeito da necessidade de os sujeitos sociais participarem ativamente da formulação, e não apenas da gestão, das políticas públicas, de modo a compartilhar o poder.

Com esta participação ativa, os sujeitos sociais se constituem em agentes políticos, atuando por meio de suas práticas socioespaciais concretas (também políticas), criando, assim, nas palavras da autora, uma cidadania “desde baixo”.

[...] a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema

político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder [...] (DAGNINO, 2004, p. 207-208).

Esta concepção de cidadania só pode ser concebida se estruturada na coletividade, superando o confinamento das relações entre Estado e indivíduo, implicando, com base em relações sociais mais igualitárias, promover um “processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial” (DAGNINO, 2004, p. 208).

Tal concepção de cidadania é prontamente atacada pelo projeto neoliberal que se encarrega de apropriar-se da noção, deformando seu significado. A respeito dos procedimentos adotados para se promover as redefinições neoliberais de cidadania, recorreremos mais uma vez a autora, que nos fala a respeito.

[...] Alguns ressuscitam a concepção liberal tradicional de cidadania, outros são inovadores e contemplam elementos novos das configurações sociais e políticas da contemporaneidade. Em primeiro lugar, de novo, eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. Segundo, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania”, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania (DAGNINO, 2004, p. 209).

Evidentemente, ao compartilhar o trecho acima, não estamos negando a importância de políticas públicas que garantam o consumo de bens de primeira necessidade, dado o número de pessoas no país que ainda não têm acesso a estes. Nosso argumento, coadunando com a autora, é de que a noção de cidadania não pode se limitar a uma visão individualista que relacione cidadania à pura integração ao mercado.

Ainda relacionado ao excerto, mas não só, destacamos que ao tratarmos da redução das atribuições do Estado estamos nos referindo ao encolhimento de suas responsabilidades sociais para com os mais pobres, restando claro que “esse encolhimento é seletivo e suas consequências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e

processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal” (DAGNINO, 2004, p. 212), dado que o compromisso em assegurar a livre atuação das forças de mercado permanece, no mínimo, inalterado, quando não expandido.

Com o neoliberalismo o Estado tem seu raio de atuação redefinido, devendo ater-se às garantias de acumulação do capital em patamares sempre maiores e mais imunes às perturbações, advindas da dinâmica da luta de classes. Desta forma, o Estado de inspiração Keynesiana deixa de imprimir o ritmo das políticas públicas, metamorfoseando-se em uma organização supraestatal que aparenta estar ausente, estando devidamente presente. Ou seja, os propósitos estatais imiscuir-se-ão com o do capital ao tempo que procura fazer-se representar, diante dos trabalhadores, com uma política social austeramente enxuta (LIMA, 2010, p. 105).

Esta distorção da noção de cidadania passa, também, a associa-la não mais à igualdade social e construção coletiva de direitos e sim a um entendimento restrito à responsabilidade moral privada por meio da qual “a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira” (DAGNINO, 2004, p. 210).

Neste cenário de crescimento das forças neoliberais se nota a ausência do debate político acerca das causas da pobreza e da desigualdade social, que têm seu tratamento deslocado para o âmbito da filantropia. Essa ausência de debate político sobre as causas da pobreza (neste caso, a rural) também parece caracterizar algumas das políticas voltadas aos espaços rurais, das quais trataremos a frente, que parecem deslocar para um segundo plano de importância a questão agrária, priorizando as ações voltadas ao desenvolvimento rural, sem questionar a estrutura fundiária do país.

Tal como nos setores do Estado ocupados pelas forças neoliberais, esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. Uma das conseqüências é o deslocamento dessas questões: tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania. A própria substituição do termo sociedade civil pela importação do termo Terceiro Setor (o primeiro e o segundo seriam o Estado e o Mercado) para substituir o de sociedade civil designa o intento de retirar a cidadania do terreno da política, retomado novamente pelo seu detentor exclusivo: o Estado (DAGNINO, 2004, p. 211).

Buscamos neste parêntese, com base principalmente nas reflexões de Dagnino (2004), apresentar os deslocamentos de significados derivados da apropriação neoliberal das noções de *sociedade civil*, *participação e cidadania*, preparando terreno para o entendimento acerca

da maneira como estas noções distorcidas permeiam as políticas públicas tratadas neste estudo. Encerramos aqui o parêntese.

Na esteira deste processo de retomada democrática, a descentralização das políticas públicas, muitas vezes, acaba se dando com forte viés municipalista, levando a uma “prefeiturização” deste movimento, influenciando até mesmo na constituição dos novos espaços de participação da sociedade civil, como, por exemplo, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) que, não raro, passam a ser hegemonicamente controlados por representantes do poder público municipal.

[...] Em alguns países que vivenciaram ditaduras recentes, como é o caso do Brasil, o final do século XX é marcado pelo processo de redemocratização e com ele surge a tendência a descentralizar políticas públicas, valorizando o papel de agentes da escala local (no caso brasileiro, o destaque cabe às Prefeituras, tanto que muitos destes movimentos se assemelharam mais a uma “prefeiturização” que a uma real descentralização) (ARAÚJO, 2010, 198-199).

Delgado, Bonnal e Leite (2007) expõem os obstáculos colocados por esta “prefeiturização” ou “municipalização” para a efetiva participação da sociedade civil nos espaços públicos e arenas decisórias. Se, por um lado, tais espaços públicos são criados no esforço de construção de uma “governança democrática” e de partilha de poder entre Estado e sociedade civil, por outro, a autonomia destes espaços fica severamente comprometida pelas práticas clientelistas, dado que o município é, também, escala privilegiada de atuação de forças conservadoras comprometidas com os interesses políticos e econômicos das autoritárias oligarquias tradicionais.

Embora, os espaços públicos de participação tenham sido criados como parte de uma nova institucionalidade democrática que visava preencher o espaço existente entre a sociedade civil e a autoridade estatal, buscando ampliar o conceito de público, partilhar poder com as agências estatais, e favorecer a construção de uma cultura democrática, sua efetividade real foi limitada e enfrentou inúmeros obstáculos pelo fato de que os municípios eram os locais onde não apenas estava o “povo” ou a “sociedade civil”, mas onde também as oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder e sua capacidade de arregimentação política. As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifestava o poder das oligarquias eram as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta política fundamental (Delgado; Bonnal; Leite, 2007, p. 8).

Araújo (2010) ainda nos lembra de que a luta contra a centralização dos tempos de regime militar se reflete também na “Constituição Federal de 1988, impregnada pelo viés municipalista e portadora de vários dispositivos que estimulam a descentralização das

políticas públicas. Não é à toa que o Pronaf nasce com esse viés municipal” (ARAÚJO, 2010, 202).

Cabe mencionar, aqui, a estreita relação entre o PRONAF, sobretudo, em sua linha “Infraestrutura e Serviços” e os CMDRs, sendo estes últimos responsáveis pela formulação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, e sem os quais os municípios ficavam impedidos de acessar os recursos. Este atrelamento despertava preocupação quanto a real representatividade dos pequenos agricultores e camponeses nestes espaços que, muitas vezes eram controlados pelo poder executivo municipal e/ou seus representantes.

A respeito do PRONAF, Echeverri (2010) nos fala de sua importância.

Desde sua formalização em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, tem sido o estruturante das ações públicas para o desenvolvimento rural do Brasil. Em primeira instância, foi criado no interior do Ministério da Agricultura, mas logo se converteu no instrumento de política que se estruturou na atuação do Ministério de Desenvolvimento Agrário em seus componentes de desenvolvimento rural.

O âmbito de competências ou temas atendidos pelo Pronaf se centraliza nas necessidades mais importantes dos agricultores familiares, considerando de forma integral os aspectos de fortalecimento da empresa agrícola do agricultor familiar (financiamento, capacidades e tecnologia) e seu entorno produtivo (infraestrutura). Os recursos públicos destinados a esta política se constituíram em fundos que permitiram uma estrutura fiscal de execução que tem prevalecido no tempo (ECHEVERRI, 2010, p. 84).

Com relação ao PRONAF – Infraestrutura e Serviços, que se relaciona diretamente com as abordagens escalares de políticas públicas de desenvolvimento rural da quais tratamos aqui, Leite e Wesz Júnior (2011) nos dizem que

[...] esse programa destacou-se pela atuação em municípios relativamente precários na área agrícola, por meio de um repasse médio de R\$ 150 mil anuais, durante quatro anos, direcionados a uma pauta de ações definidas pelos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs), discutidos no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), cuja existência (e certa paridade entre atores governamentais e entidades representativas dos agricultores familiares) era obrigatória para o recebimento dos recursos. Dessa forma, portanto, a articulação e o financiamento das atividades previstas pelo programa davam-se entre as esferas nacional e estaduais e aquela fundada no município [...] (p. 170).

Com a emergência das políticas territoriais no país, sobretudo a partir dos anos 2000, o PRONAF – Infraestrutura e Serviços é extinto, sendo substituído pelo PROINF, que passa a atuar em escala “supramunicipal”. Tal formato de atuação faz parte dos esforços que começavam a ser empreendidos na busca pela consolidação da escala territorial, que abarcava,

dentre seus objetivos, reduzir o poder e influência das prefeituras e das oligarquias locais nos processos decisórios.

Assim, é reconhecida na decisão do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável a condução da lógica de atribuição de prioridades de investimentos, no interior do Pronaf Infraestrutura, para unidades de caráter territorial a partir do ano de 2003, com a adequação a níveis intermunicipais, reconhecendo que essa instância regional, freqüentemente usada pelos Estados, tem a capacidade de potencializar o desenvolvimento territorial rural e oferecer um apoio mais efetivo aos municípios incluídos nos referidos recortes territoriais (ECHEVERRI, 2010, p. 87).

Neste novo contexto, ainda que o modelo de intervenção do PROINF tenha se mantido, em parte, semelhante ao do PRONAF – Infraestrutura e Serviços, a escala adotada passa a ser a intermunicipal e as ações, antes discutidas e definidas pelos CMDRs, passam a ser tratadas nos espaços dos Colegiados Territoriais, conforme discutiremos a frente. Esta mudança, por acarretar redução do poder dos CMDRs e prefeituras, gera resistência e oposição por parte destes, às políticas territoriais.

Em síntese, os dados e análises disponíveis, do meio da década, sugerem que os colegiados territoriais conseguiram imprimir algumas mudanças em relação ao que os espaços participativos voltados para a gestão das políticas de desenvolvimento rural haviam conseguido nos anos 1990. Segundo vários estudos que tiveram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como objeto, percebe-se que pelo menos dois limites ali apontados foram superados: a) aquilo que alguns chamavam por “prefeiturização” dos CMDR foi, se não eliminado, ao menos minimizado; b) a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos, que fique claro) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal (FAVARETO, 2010, p. 34).

A respeito destas mudanças, advindas da adoção da abordagem territorial, sobretudo no que diz respeito à transferência das decisões acerca da implantação de infraestruturas e equipamentos coletivos aos Colegiados Territoriais, Sabourin (2007) faz algumas considerações.

Com a nova abordagem, as escolhas em matéria de equipamentos coletivos dependem do Conselho Territorial e não mais dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), acusados de não terem poder de decisão ou de serem facilmente manipulados pelos prefeitos. Mas a perda de poder dos executivos municipais não significa, portanto, que os agricultores familiares vão obter mais poder no novo conselho intermunicipal, pois tudo depende da capacidade das suas organizações em se mobilizarem e se coordenarem, para terem peso nas decisões e para adquirirem as competências para construir projetos comuns. No entanto, apesar de dificuldades iniciais de implementação, em parte devidas à falta de experiência, essas iniciativas prefiguram um novo campo de experimentação no Brasil, em termos de interação entre a ação coletiva das populações rurais e a ação pública do Estado nas suas diversas escalas [...] (p. 734).

Prosseguindo nesta transição – adotamos este termo já que não nos parece haver uma ruptura entre as abordagens – entre as abordagens utilizadas pelo planejamento com ênfase espacial, observamos que as políticas territoriais emergem com a proposta de superação do forte caráter setorial das políticas de desenvolvimento local que, como se sabe, apostavam na proximidade e organização dos sujeitos, assim como nas características endógenas dos locais para potencializar o empreendedorismo e a organização produtiva de base local para a obtenção de vantagens competitivas mercadológicas. “Nessa perspectiva, o território se constitui num trunfo para a expansão da produção de mercadorias que se nutre e deriva da força local” (FABRINI, 2011, p. 99).

O desenvolvimento local expressa essa força do território para a produção de mercadorias. Por isso, nessa perspectiva liberal, o enfoque territorial se casa com a compreensão de corporações capitalistas, governos e partidos neoliberais, órgãos multilaterais, intelectuais e até movimentos sociais (FABRINI, 2011, p. 99).

Com o passar do tempo este modelo de desenvolvimento não apenas se mostra pouco eficiente na superação das desigualdades sociais e regionais, como na verdade as aprofunda. Baseado na competitividade entre os lugares, acaba privilegiando aqueles em melhores condições de competir, em detrimento dos, por assim dizer, menos competitivos. Assim, tal modelo, na busca por uma inserção mercadológica dos sujeitos baseada na competitividade, gera mais desigualdade, na medida em que lugares e sujeitos mais capitalizados estariam em melhores condições de competir quando comparados aos mais empobrecidos.

Não obstante os esforços em se consolidar uma nova abordagem escalar que supere o “localismo exacerbado” e o caráter setorial das políticas de desenvolvimento endógeno, e a vasta literatura dedicada ao tema, uma delimitação clara entre as abordagens, que configure uma ruptura entre a abordagem territorial e a abordagem local praticada anteriormente, é dificilmente identificada, sendo mais frequente a identificação de concepções comuns aos dois enfoques, conforme nos fala Gómez (2006).

[...] apesar da numerosa literatura que acompanha a apresentação e a consolidação dos enfoques de desenvolvimento pelas organizações internacionais, é evidente a falta de um corpus teórico e conceitual claro que seja comum à maior parte dos pesquisadores. No caso do desenvolvimento rural de base local e do desenvolvimento territorial rural, essa situação se dá com especial intensidade, de modo que não resulta fácil estabelecer uma fronteira entre um e outro, todavia, há um certo espaço comum onde ambos compartilham de um bom número de premissas, objetivos e instrumentos para pensar o desenvolvimento no meio rural (GÓMEZ, 2006, p. 196-197).

De qualquer forma, a primeira década do presente século marca a transição entre as escalas adotadas pelas políticas de desenvolvimento baseadas no planejamento espacial. A abordagem territorial passa a ser adotada, então, na busca por se superar o forte viés setorial e municipalista das políticas anteriormente praticadas.

[...] as políticas territoriais foram estruturadas com o propósito de oferecerem soluções inovadoras, com respeito às políticas setoriais, frente aos novos ou antigos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como a pobreza, a desigualdade regional ou, ainda, a emergência do desenvolvimento sustentável e a sua compatibilidade com o desenvolvimento econômico e social (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 6).

Neste contexto, o ano de 2003 representa um marco na adoção do enfoque territorial na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento rural no país. Neste ano, em substituição ao anterior Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDR), é instituído o novo Conselho (conservando a mesma denominação, mas sob a sigla Condraf). Com esta mudança, as atribuições “e responsabilidades orientadoras da política não mudam substantivamente; no entanto, sua composição é modificada: dos seus 38 membros, 24 são representantes dos atores sociais do mundo rural, com uma ampla diversidade de participação” (ECHEVERRI, 2010, 85).

Esta mudança implica uma espécie de cenário de concertação que engloba temas estratégicos da gestão pública, mais que operacionais. Enquanto no CNDR ter-se-ia responsabilidades específicas sobre a operação dos principais instrumentos da política pública, tais como a aprovação de planos de investimento e ação das instituições relacionadas ao Ministério; o Condraf apresenta responsabilidades associadas com a definição de diretrizes amplas de política pública referente às grandes orientações para a obtenção de metas de desenvolvimento sustentável, de combate à pobreza, de alcance de equidade social, de articulação de políticas, interlocução e apoio à interpretação das demandas sociais nas estratégias das políticas, proposição de alianças entre atores sociais, acadêmicos e técnicos, proposição de desenvolvimentos legislativos e estímulo a mecanismos de participação e controle social no âmbito dos Conselhos estaduais e municipais (ECHEVERRI, 2010, 85-86).

Seguindo este movimento, no bojo de uma reorganização da estrutura do MDA realizada em 2003, são criadas, segundo Echeverri (2010), três secretarias: a de Agricultura Familiar (SAF); a de Reforma Agrária; e a de Desenvolvimento Territorial (SDT), que é integrada formalmente à estrutura do MDA no ano de 2004.

Por parte da secretaria técnica do Condraf foi estabelecido um processo de definição de política centrada em espaços territoriais, com recortes diferentes das áreas dos municípios ou estados, que dá lugar à abordagem de orientação territorial geral, expressa na reorientação da política pública de desenvolvimento rural. Toma-se aí a decisão de criar uma instância na organização do MDA como responsável pelos

componentes da política associados ao ambiente integral da agricultura familiar. Este ajuste se concretiza na criação de uma estrutura que diferencia três componentes chaves da política: um, a cargo da reforma agrária e dos temas fundiários; outro, responsável pela agricultura familiar propriamente dita que inclui o crédito, a assistência técnica, o desenvolvimento de capacidades e aspectos de comercialização da agricultura familiar e, um terceiro, responsável pelos Territórios Rurais (ECHEVERRI, 2010, p. 88).

Com a criação destas instâncias, as políticas de desenvolvimento territorial ficam sob a responsabilidade da SDT, que passa a formular e operacionalizar as estratégias e ações voltadas ao meio rural.

Dadas as alterações efetuadas no PRONAF e a implantação do critério territorial do PROINF, conforme tratamos anteriormente, a SDT fica, também, responsável por coordenar as ações e investimentos destinados ao desenvolvimento rural por meio desta via. Sobre a relação entre SDT e PROINF, mais uma vez, utilizamos Echeverri (2010) que nos informa que,

Em termos de gestão, a SDT é reforçada por decisão do Condraf que lhe conferiu o estabelecimento de um critério territorial ao Pronaf, particularmente em seu componente de infraestrutura, possibilitando uma capacidade de execução orientada a ações e programas com caráter de integração territorial. Tal como manifestado pelo Conselho em resolução de agosto de 2003, "... a partir de 2003, a linha de ação do PRONAF infraestrutura e serviços públicos municipais passa a atuar como suporte ao desenvolvimento rural de Territórios Rurais, contribuindo com as necessidades de investimento público integrado às ações de associativismo, comercialização e capacitação, inerentes à Secretaria do CNDRS, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural que venha a ser construído com a participação das organizações sociais e os governos locais" (ECHEVERRI, 2010, p. 88-89).

O *"Marco Referencial Para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais"* (2005) nos apresenta as diretrizes gerais adotadas pela SDT, com base nos referenciais teóricos e conceituais orientadores destas políticas.

- adotar a abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável;
- compreender o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;
- entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental;
- valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;

- adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
- estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
- atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária;
- estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas, que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;
- priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados;
- incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas;
- incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (SDT/MDA, 2005, p. 12-13).

Observando as diretrizes, podemos notar que as noções de participação e sociedade civil permeiam e orientam as ações da SDT, na medida em que se busca estimular a participação nos espaços de discussão e processos decisórios, prevendo um “planejamento ascendente como estratégia de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios”. Sendo estes compreendidos como espaços socialmente construídos e que comportam diversas dimensões (sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental).

Esta concepção de território que abarca diferentes dimensões, assim como a previsão de conformação de espaços de discussão onde, além da gestão social de políticas públicas, se promovam a articulação entre demandas sociais e ofertas de políticas públicas, estimulando a participação social nos “processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça”, apontam para uma busca por se superar o caráter setorial das políticas de desenvolvimento rural praticadas anteriormente.

Para os idealizadores desta abordagem, o rural não pode mais ser interpretado como espaço de predomínio das atividades agrícolas e de produção de bens primários (agricultura, pecuária, silvicultura e mineração), dado que passa a comportar novas dinâmicas, despertando para importância das atividades não-agrícolas, responsáveis por uma diversificação das

economias rurais, com ganho de importância de outros setores econômicos – em especial, o setor de serviços, sendo o turismo rural uma atividade comumente destacada –, e valorização dos agricultores como gestores dos recursos naturais, biodiversidade e do patrimônio cultural material e imaterial presentes nestes espaços. Estas novas dinâmicas estariam levando a mudanças na relação rural-urbano “diante de novos processos sociais que têm levado à diminuição da distância entre os espaços do campo e da cidade, e a redefinição da vida rural, mais do que a ideia de seu pretendido esvaziamento, como apregoavam alguns” (ARAÚJO, 2010, p. 199).

A longa evolução da relação entre campo e cidade mostra claramente a permanência do fenômeno rural no mundo contemporâneo, mesmo no momento e nos países em que a urbanização foi mais intensa. A oposição campo-cidade se desloca para a contradição rural-urbano. Enquanto a primeira diz respeito ao contraste entre espaços, sendo os campos o lugar de realização de atividades predominantemente primárias, destacadamente a agricultura, na segunda o estatuto fundante da distinção desloca-se para o grau de artificialização destes espaços e seus impactos para os modos de vida, exigindo assim uma abordagem capaz de combinar critérios ecológicos com outros de caráter social e econômico. O rural mostra-se não mais uma categoria passível de ser apreendida em termos setoriais, e sim territoriais.

Três, portanto, são as dimensões definidoras fundamentais da ruralidade (Abramovay, 2003): a proximidade com a natureza, a ligação com as cidades, e as relações interpessoais derivadas da baixa densidade populacional e do tamanho reduzido de suas populações. Nesta nova etapa, muda o conteúdo social e a qualidade da articulação entre elas. No que diz respeito à proximidade com a natureza, os recursos naturais, antes voltados para a produção de bens primários, são agora objeto de novas formas de uso social, com destaque para a conservação da biodiversidade, o aproveitamento do potencial paisagístico disto derivado, e a busca de fontes renováveis de energia. Quanto à relação com as cidades, os espaços rurais deixam de ser meros exportadores de bens primários para dar lugar a uma maior diversificação e integração intersetorial de suas economias, com isso arrefecendo, e em alguns casos mesmo invertendo, o sentido demográfico e de transferência de rendas que vigorava no momento anterior. As relações interpessoais, por fim, deixam de apoiar-se numa relativa homogeneidade e isolamento para dar lugar a um processo crescente de individualização e de heterogeneização, compatível com a maior mobilidade física, com o novo perfil populacional e com a crescente integração entre mercados antes mais claramente autônomos no rural e no urbano, mercados de bens e serviços, mas também o mercado de trabalho e o mercado de bens simbólicos (FAVARETO, 2006, p. 103).

Favareto (2012), ao prefaciar a terceira edição da obra de Abramovay, “*Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*”, nos fala sobre a combinação das rendas agrícolas e não-agrícolas nos estabelecimentos familiares de produção e como esta situação não altera a predominância do caráter familiar na gestão, posse e trabalho nestas unidades de produção, defendendo que a economia das áreas rurais não pode mais ser compreendida isolada da economia das áreas urbanas, sendo que a compreensão destas dinâmicas e a superação da dicotomia rural-urbano pode se dar com a emergência da abordagem territorial.

[...] sempre foi uma característica dessas unidades a combinação de rendas internas e externas ao estabelecimento, o qual, mesmo sob uma maior magnitude das rendas não agrícolas, continua tendo a gestão, a posse da terra e o trabalho realizado em seu interior organizados em base familiar. A segunda é a identificação das causas explicativas da vitalidade do mundo rural na mera decorrência do dinamismo emanado de economias urbanas. É verdade que a economia das áreas rurais não pode ser compreendida isoladamente da economia das áreas urbanas. A superação desta dicotomia é, aliás, uma das razões da emergência da chamada abordagem territorial do desenvolvimento. Porém, é igualmente inegável que o dinamismo emanado do mundo urbano ou as formas de complementaridade que ele suscita são aproveitados de maneira bastante heterogênea pelas áreas rurais. Elas podem se beneficiar ou se esterilizar a partir das conseqüências que daí surgem. E isto dependerá, sempre, dos caracteres fundamentais das estruturas sociais e das instituições que respondem pela configuração das áreas rurais e das interações que dela decorrem. Ponderações, enfim, que permitem reafirmar, mesmo no auge da urbanização e da importância das rendas não-agrícolas, a permanência da relevância empírica e teórica da agricultura familiar e da ruralidade (FAVARETO, 2012, p. 15).

Voltando à análise do *Marco...* (2005), em especial em sua seção que trata da abordagem territorial, notamos que a adoção da escala territorial é justificada com base em aspectos que vão ao encontro da discussão até aqui realizada, passando pela concepção de que o rural não se resume ao agrícola, pela necessidade de superação das restrições impostas pela escala municipal para a promoção do desenvolvimento, pelo movimento de descentralização das políticas públicas e fomento à maior participação social, sempre tendo como pano de fundo as relações de proximidade entre os sujeitos e grupos sociais – dificilmente se encontra nesta literatura a noção de classe social – do território. Vamos ao que diz o documento.

Adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos. Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. Segundo, porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

Mas a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a ser considerada, ela implica também um determinado método para favorecê-los. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais.

Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social (SDT/MDA, 2005, p. 8).

Antes de prosseguirmos, é importante que se destaque o conceito de território utilizado pelo Governo Federal (SDT/MDA, 2005) na formulação das políticas territoriais.

O conceito adotado define território como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (SDT/MDA, 2005, p. 7-8).

Notamos na literatura institucional a importância conferida às relações de proximidade, identidade e coesão social entre os grupos e sujeitos sociais do território, “que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento”. Em outro momento no excerto ainda é argumentado que a abordagem territorial permite uma proposta que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo dos recursos oferecidos pelo território por meio das relações socioespaciais que o caracterizam.

Esta elaboração em torno das características e supostas virtudes da abordagem territorial, que toma as relações entre os grupos e sujeitos sociais como um trunfo capaz de desenvolver o potencial competitivo do território, se aproxima muito da noção de *capital social* defendida por Abramovay (2000).

Mais importante que vantagens competitivas dadas por atributos naturais, de localização ou setoriais é o fenômeno da proximidade social que permite uma forma de coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores.

Esta proximidade supõe relações sociais diretas entre os atores. É neste sentido que, em torno do desenvolvimento rural, convergem duas correntes contemporâneas de pensamento: por um lado a que vem enfatizando a dimensão territorial do desenvolvimento. Não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma,

das instituições que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação - capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade.

A este processo de enriquecimento, uma outra vertente do pensamento social contemporâneo – muito influente nas organizações internacionais de desenvolvimento – vem chamando, com base nos trabalhos de James Coleman (1990) e Robert Putnam (1993/1996:177), de capital social, que diz respeito a “...características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (ABRAMOVAY, 2000, p. 2).

Mais à frente em seu trabalho, o autor complementa a apresentação anterior.

[...] A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor. “O capital social, ensina Coleman (1990:302) não é uma entidade singular, mas uma variedade de diferentes entidades que possuem duas características em comum: consistem em algum aspecto de uma estrutura social e facilitam algumas ações dos indivíduos que estão no interior desta estrutura”. O capital social, neste sentido, é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência. Quando, por exemplo, agricultores formam um fundo de aval que lhes permite acesso a recursos bancários que, individualmente lhes seriam negados, as relações de confiança entre eles e com os próprios bancos podem ser consideradas como um ativo social capaz de propiciar geração de renda (ABRAMOVAY, 2000, p. 4).

Ao confrontar os escritos oficiais sobre abordagem territorial (SDT/MDA, 2005) com o pensamento de Abramovay (2000), notamos que “há uma nítida convergência entre os pressupostos subjacentes à noção de capital social e as premissas que dão lugar à formação do desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2000, p. 6).

Retornando ao documento oficial da SDT/MDA (2005), o mesmo concebe o desenvolvimento como um processo multidimensional, por meio do qual seria possível superar a tendência setorial voltada estritamente ao desenvolvimento econômico que, no caso das políticas de desenvolvimento rural, focam, predominantemente, no desenvolvimento das cadeias produtivas.

Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios. Para bem além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território:

- Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.

- Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a ideia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras (SDT/MDA, 2005, p. 8-9).

Notamos, com base no documento, que as mesmas dimensões contidas no conceito utilizado de território (social, econômica, cultural, política, ambiental e institucional), são atribuídas ao processo de desenvolvimento, relacionando-as intimamente com a noção de capital social presente em Abramovay (2000).

O mesmo documento, em sequência, nos apresenta a conceituação de capital social que embasa a formulação das políticas territoriais. Reproduzimos abaixo.

Nesta abordagem do desenvolvimento, o capital social dos territórios adquire um peso relevante. Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações

[...] Pode-se dizer que há várias formas de manifestação do capital social, que devem ser identificadas e compreendidas em cada território para que possam ser a base de iniciativas de promoção do desenvolvimento:

- o capital social de grupos e indivíduos – envolve relações de reciprocidade baseadas na proximidade geográfica ou social das pessoas como parentesco e vizinhança;
- o capital social de comunidades - envolve relações de confiança e cooperação fundadas em identidades coletivas de grupos sociais específicos como uma comunidade de agricultores, ou quilombolas que atuam gerando benefícios de alguma maneira compartilhados;
- o capital social externo – traduz-se em relações com pessoas e grupos externos ao território, mobilizando recursos cognitivos, materiais, financeiros, não disponíveis localmente e que são vitais para os processos de desenvolvimento.

Essas três formas de manifestação do capital social são fundamentais para a conformação da identidade territorial, que é, por sua vez, um vetor decisivo da estruturação de um projeto de futuro. É isso que pode garantir o elemento aglutinador capaz de sustentar a mobilização e organização dos agentes e dos fatores locais, seu engajamento em modalidades de gestão social das iniciativas desenhadas, até se alcançar a desejada melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes (SDT/MDA, 2005, p. 9-10).

Visitando novamente o texto de Abramovay (2000), temos a conceituação de território para o autor. Observamos, claramente, a relação de proximidade estabelecida pelo autor entre a categoria “território” e os mercados.

[...] A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

[...] Os mercados - o mesmo se aplica aos territórios - não são entidades dadas de uma vez por todas por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Eles são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir (ABRAMOVAY, 2000, p. 6-7).

Outra vez, podemos notar a convergência entre os pressupostos teóricos orientadores da formulação do enfoque territorial e a noção de capital social, sempre recorrendo à importância dos laços de proximidade, confiança, intercâmbio de informações e conhecimentos, e cooperação, bem como da concorrência e competitividade.

Prosseguindo no texto do autor, notamos como, mesmo empregando esforços na construção da abordagem (territorial) que possibilitará uma mudança na escala de implementação das políticas públicas e superação dos equívocos identificados nas experiências anteriores, o aspecto endógeno atribuído ao processo de desenvolvimento baseado na articulação e cooperação entre os grupos e sujeitos sociais locais ainda permeia esta nova concepção de planejamento espacial, conforme podemos notar no trecho abaixo, quando o autor atribui, à uma “ação voluntarista de coordenação e criação de um clima de confiança entre os atores locais”, a responsabilidade pela transformação do contexto apresentado.

O desenvolvimento territorial apoia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região. É esta rede que permite a existência de uma dinâmica de “concorrência-emulação-cooperação” entre as empresas de uma certa região. Exatamente por não estarem dotados das prerrogativas necessárias ao desenvolvimento (da educação, da formação, do crédito, da informação), os agricultores não são encarados pelo restante da sociedade local como potenciais protagonistas de um pacto territorial. É a esta situação que suas lideranças e os técnicos que os assessoram têm a missão de se contrapor. Não se trata de aguardar os investimentos que os poderes públicos virão no futuro a fazer e que responderão pelas mudanças neste quadro. Ao contrário, o quadro só mudará caso haja uma ação voluntarista de coordenação e criação de um clima de confiança entre os atores locais dos quais, em muitas regiões do interior, os agricultores são a maioria (ABRAMOVAY, 2000, p. 11).

Esta aposta na “ação voluntarista dos atores locais”, nos parece convergir com o ideário de encolhimento das responsabilidades sociais do Estado, na medida em que, por si só, a ação dos atores locais seria capaz de impulsionar o desenvolvimento do território, prescindindo, assim, de um Estado ativo. Ainda, a atuação do Estado apenas como um “indutor” do desenvolvimento pode não ser adequada em espaços de grande desarticulação social e de pobreza rural relevante, conforme apontam Delgado, Bonnal e Leite (2007).

Nos territórios onde existe uma economia já montada, um tecido social relativamente coeso e capacidade de ação coletiva por parte dos grupos sociais existentes, a ação governamental pode assumir um caráter mais indutor do desenvolvimento ou mais facilitador de novos empreendimentos, para usar a classificação utilizada por Senra (2007). O estímulo ao empreendedorismo a la Abramovay (2003), a mudanças nas relações com o mercado, a novas articulações e alianças com atores de fora do território, por exemplo, podem ser suficientes para reforçar as energias latentes existentes no território, de modo a deslanchar processos de desenvolvimento.

No entanto, nos territórios onde a pobreza rural é relevante e onde predominam a fragmentação e a desarticulação econômica e social – de modo que a identidade social fundamental é a da pobreza - a ação governamental deve assumir um papel muito mais ativo, no sentido de liderar a construção de uma estratégia de desenvolvimento para o território. Em casos como esse, a busca de alternativas econômicas que garantam a geração de emprego e renda não é trivial, mas é uma prioridade indiscutível, sem a qual as dinâmicas econômicas e sociais necessárias para viabilizar o desenvolvimento endógeno do território serão dificilmente desencadeadas (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 24).

Componente sempre presente nas formulações sobre desenvolvimento territorial rural, a noção de identidade ocupa lugar importante nesta abordagem, tendo em vista que é por meio dela que, em grande medida, se justificam e priorizam os recortes espaciais a serem institucionalizados e denominados “Territórios Rurais”, ou mesmo, “Territórios de Identidade”, conforme veremos mais à frente.

Ao se utilizar esta componente como critério para priorização dos “Territórios Rurais”, a categoria “território” é entendida como espaço físico, geograficamente delimitado, que abriga grupos de indivíduos e/ou municípios com identidades históricas comuns. Assim, nesta abordagem, o território é compreendido como um espaço caracterizado por critérios multidimensionais já mencionados e “uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 31).

A partir do Governo Lula, instituiu-se um novo formato de política, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade política, o território, fundada na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que

previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum [...] (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 30).

Face à importância da noção de identidade na escolha dos recortes espaciais a serem incorporados e institucionalizados como “Territórios Rurais”, se faz importante atentar para a forma como se dá o processo de priorização destes espaços, dado o risco destas escolhas responderem “mais a uma lógica de construção estratégica” e institucional, que ao real compartilhamento, pelos sujeitos sociais do território, de um sentimento de pertencimento, de uma identificação coletiva e de uma identidade construída historicamente.

Da maior parte dos casos observados, entretanto, pode-se extrair que a referência à identidade, mesmo naqueles territórios considerados como “bem sucedidos”, parece responder mais a uma lógica de construção estratégica do que a uma realidade social comprovada, retomando nossa argumentação da primeira parte deste relatório na qual a identidade é muitas vezes fruto de uma reação a determinada ação pública. Nesse sentido, em muitas situações a formação da identidade territorial corresponde a uma ação coletiva estimulada e baseada nos interesses da categoria agricultura familiar, motivada pelo interesse na captação de recursos públicos para implementar projetos em benefício de um ou vários agricultores familiares (Bonnal e Piraux, 2007: 39) (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 37).

Tomando por base o discutido até o momento, notamos que, ao se abordar a questão da multidimensionalidade do território e do processo de desenvolvimento territorial, ainda que a dimensão política seja considerada, esta é compreendida como uma dimensão político-institucional, conforme caracteriza o *Marco Referencial* (SDT/MDA, 2005): “Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania”.

A atribuição destas características à dimensão remete à conformação de espaços de participação e concertação social, onde as divergências entre os interesses dos diferentes grupos podem ser discutidas e negociadas de modo a se promover uma atmosfera de consensos.

Araújo (2010) nos fala a respeito desta concepção.

Diálogo, cooperação, disputa e conflito: eis temas a serem tratados com cuidado nas políticas de desenvolvimento territorial. A prioridade ao diálogo e à construção de convergências não nega a existência de conflitos de interesses nem a possibilidade de confrontos. O importante é dar ênfase nos primeiros.

Em artigo recente, Ricardo Abramovay, ao discutir a natureza política do desenvolvimento, parte do fato de que “a base sociológica do desenvolvimento territorial não está na revolta e na insubmissão, mas na formação de coalizões distributivas pelas quais agentes sociais, ainda que em posições opostas, adotam horizontes estratégicos comuns em torno de projetos compartilhados” (ARAÚJO, 2010, p. 207).

Delgado, Bonnal e Leite (2007) tratam da questão dos conflitos, disputas e partilha de poder, avançando a discussão, quando em comparação a abordagens que consideram tais conflitos apenas como divergências a serem superadas por meio de negociação e “concertação/harmonização de atores do Estado e da sociedade civil nos territórios”, dado que em sociedade desiguais, como a brasileira, os espaços públicos são, comumente, locais de conflito, seja entre sociedade civil e Estado, seja entre diferentes grupos sociais no interior da própria sociedade civil.

Ao contrário do que muitas vezes se alardeia, os espaços públicos de participação não são instrumentos “mágicos” de governança territorial, orientados estruturalmente à construção de algum tipo de concertação/ harmonização de atores do Estado e da sociedade civil nos territórios. Em sociedades autoritárias e excludentes como a brasileira, o oposto é muitas vezes mais frequente. Ou seja, esses espaços públicos são lugares de conflito, nos quais a partilha de poder entre representantes de esferas sociais diversas nas decisões acerca da política pública é um de seus objetivos fundamentais.

Em boa parte desses espaços, tais conflitos se manifestam através de concepções diversas acerca do significado da participação. Por um lado, os atores (gestores) governamentais entendem a participação como um modelo de gestão da política pública, submetido à lógica da racionalidade técnica, enquanto os atores da sociedade civil tendem a considerá-la como um processo de democratização da política pública, orientado pela lógica da racionalidade comunicativa e da aprendizagem dos atores envolvidos, além da oportunidade aberta ao controle social da implementação dos programas governamentais (Cordeiro et al., 2007). Como consequência, muitos espaços públicos acabam imobilizados pela impossibilidade de equacionar esses conflitos ou por sua deterioração.

O reconhecimento de que a construção de uma institucionalidade democrática é bastante conflitiva, e de que o território não é simplesmente um espaço social onde a “harmonia” política, gerencial e social pode ser mais facilmente obtida – como algumas abordagens parecem sugerir - remete para a questão fundamental da necessidade de construção hegemônica no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil. Sem esse esforço de construção hegemônica dificilmente a tensão existente em todos os espaços públicos entre gestão e democratização será canalizada de forma positiva, bem como as oportunidades de articulação de diferentes instituições e políticas públicas serão consideravelmente estreitadas (Dagnino, 2002; Delgado e Limoncic, 2004) (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 8-9).

Os autores expõem a necessidade de construção hegemônica no território e da existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores da sociedade civil e do Estado. Entretanto, as relações de poder no

território muitas vezes revelam conflitos entre classes sociais antagônicas e inconciliáveis, se fazendo necessária construção de um projeto contra-hegemônico – tendo em vista que as classes de maior poder político e econômico, frequentemente, hegemonomizam o Estado e as institucionalidades a ele associadas –, sob pena de, não o fazendo, trabalhadores, pequenos agricultores, camponeses, quilombolas, indígenas e demais grupos de menor poder econômico não terem seus interesses atendidos.

Mais à frente na mesma publicação os autores atentam para o risco de apropriação do processo decisório por grupos de maior poder político, econômico ou mesmo de maior capacitação técnica e da importância da busca por consensos que possibilitem atender de forma democrática os interesses dos distintos grupos sociais.

Contudo, o reconhecimento e o enfrentamento dos conflitos, mesmo aqueles existentes no interior dos grupos alinhados com os interesses da agricultura familiar, constitui elemento fundamental. A eliminação do conflito, muitas vezes, bloqueia o surgimento de novas dinâmicas territoriais e compromete a ampliação dos canais democráticos de participação, na medida em que tende a privilegiar aqueles grupos sociais que possuem posição privilegiada na estrutura de poder local. Daí a importância de que sejam implementados esforços contínuos no enfrentamento dos conflitos e na busca de pactos ou consensos, mesmo que temporários, que contemplem de forma democrática todos (ou parte) dos interesses dos segmentos que constituem a sociedade local.

Relevante considerar que a diferença no grau de representatividade dos variados atores, normalmente variando de acordo com o poder, a capacidade de articulação política e o conhecimento do funcionamento dos processos burocráticos de acesso a recursos públicos pode vir a gerar formas diferenciadas de participação e de intervenção desses diferentes grupos sociais e produzir distorções na aplicação dos recursos disponibilizados em nível territorial. Isso faz com que se consolidem no interior do território grupos distintos com maior ou menor grau de poder (Couto e Rocha, 2006: 11) (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 47).

Ainda, o *Marco Referencial* (SDT/MDA, 2005) corrobora com o mesmo entendimento acerca da necessidade de as novas institucionalidades implementadas nos territórios possibilitarem a harmonização entre os interesses conflitivos por meio de “desejável formalização de estruturas públicas capazes de propiciar a gestão social das políticas e processos de desenvolvimento territorial” (SDT/MDA, 2005, p. 11).

[...] É nesses espaços que precisam ser feitos os exercícios de diálogo, negociação, superação de tensionamentos e divergências, priorização e estabelecimento de complementaridades entre as perspectivas dos diferentes atores, de maneira que a pulverização e a fragmentação inicialmente existentes dêem origem a um projeto coeso, mas diversificado, baseado nos ganhos mútuos aos diferentes grupos sociais [...] (SDT/MDA, 2005, p. 11).

Observamos, então, que, ainda que tratem dos conflitos presentes no interior dos territórios, as concepções apresentadas os compreendem apenas como divergências de interesses entre diferentes grupos sociais – ou mesmo, em muitos casos, divergência entre interesses de distintos grupos componentes de uma mesma categoria – e não entre classes sociais antagônicas.

A este respeito, Gómez (2006) faz suas considerações.

O território do desenvolvimento territorial rural aplaina os conflitos entre grupos, entre classes, substituindo-os por uma suposta comunhão de interesses, que tem no desafio do desenvolvimento seu principal elemento aglutinador. O desenvolvimento do território (seja um município, uma região, um estado ou até a nação) vira divisa para todos, superando a dissensão entre interesses divergentes, em geral. Essa é a utopia reificada do desenvolvimento territorial: uma sociedade afinada com seu território, sem conflitos essenciais entre os grupos que a formam, que se proponha dotar esse território de qualidades insuperáveis, para concorrer no mercado (local, nacional ou internacional) com outros territórios (GÓMEZ, 2006, p. 108).

Esta mesma perspectiva de geração de consensos, harmonia e “aplainamento do conflito entre grupos” que, superadas as divergências, passam a trabalhar juntos em um espírito de cooperação em prol do desenvolvimento do território pode levar ao obscurecimento do debate a respeito das relações de poder na sociedade brasileira, omitindo pautas essenciais à superação da pobreza e desigualdade social e regional e quebra do poderio político das oligarquias tradicionais, como, por exemplo, a reforma agrária.

Outra vez, recorremos a Gómez (2006), que nos fala a respeito da desconsideração da questão agrária e sua substituição pela questão do desenvolvimento.

A participação ativa de uma parte da academia, nesse processo, situando-se ao lado dessa idéia de agricultura familiar que o governo propõe, a partir das recomendações do Banco Mundial, mostra a forte relação existente entre poder e saber. Torna-se majoritária, dentro da *intelligentsia* dedicada ao estudo do meio rural, a defesa de uma resolução dos conflitos estruturais do campo via políticas de desenvolvimento e consenso, portanto, reformulando a conflituosa questão agrária em termos do “consensual” desenvolvimento rural. A aceitação de que qualquer ação para resolver os problemas do meio rural deve realizar-se dentro dos limites do capitalismo e que o único consenso válido deve ser o promovido e legitimado pelo Estado são os argumentos principais dessa corrente majoritária. Dessa forma, qualquer tentativa de superar os estreitos limites da regulação mercantil, no campo, e de forçar o Estado a superar seu papel de instrumento de salvaguarda e promoção do capital são denunciados como inviáveis e ilegítimos por essa voz dos “expertos”.

As propostas que ocupam boa parte da literatura empenhada em pesquisar os processos sociais, no meio rural, instalam-se dentro dos limites estabelecidos pelo sistema dado. Nesse sentido, a possibilidade de ruptura, de mudança estrutural e de construção de alternativas, além do capital, são opções desconsideradas por essa parte da *intelligentsia* que, mediante o discurso do pragmatismo, enfatiza a inércia do sistema reinante e a perpetuação da dominação social instalada no capitalismo.

Em resumo, a questão agrária, impossível de se resolver, no interior do sistema capitalista, é desconsiderada, e se substitui, como paradigma de implementação de políticas públicas e de interpretação dos problemas do meio rural, por uma *questão*

do desenvolvimento, que se enuncia em termos muito diferentes: diversificação produtiva, pluriatividade, transformação do pequeno produtor em empresário rural, capacitando-o para contribuir melhor com a acumulação do capital, implementação de políticas de desenvolvimento baseadas em mecanismos de mercado, busca de consensos entre classes sociais, participação popular e substituição de enfoques setoriais por outros territoriais (GÓMEZ, 2006, p. 72-73).

O obscurecimento do debate, dada a estreita relação entre o campo acadêmico e a formulação de políticas públicas, pode se refletir em conjunturas concretas na sociedade, como nos mostra Favareto (2010), ao tratar da interdependência entre a atividade acadêmica, políticas públicas e a atuação das forças sociais na década 1990, relacionando-se, também, com o momento e processo de que fala Gómez no trecho anterior.

[...] No mesmo momento os sindicatos de trabalhadores e suas estruturas nacionais estavam substituindo suas bandeiras de luta, empunhadas há trinta anos – reforma agrária e direitos trabalhistas –, pela reivindicação de um “projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar” (FAVARETO, 2010, p. 27).

O entendimento de que os conflitos presentes no território são sempre passíveis de se solucionar por meio da promoção do diálogo e do consenso entre classes sociais pode acarretar o ocultamento das relações sociais de poder inerentes ao território, servindo, assim, aos interesses de grupos que, devido a maior poder – seja político, econômico, ou mesmo cultural – podem exercer maior influência nos processos decisórios, fazendo com que estes não permaneçam, de fato, sob uma gestão social democraticamente exercida.

Nesta perspectiva, o território corre o risco de, como vimos anteriormente, ser tomado apenas como espaço geograficamente delimitado, a partir de critérios técnicos, abrangendo campo e cidade de modo que, ainda que considerada sua multidimensionalidade, pode ser apropriado seja pelo discurso oficial, seja por grupos cujos interesses vão ao encontro desta concepção, de modo instrumentalizado, servindo a estratégias que, embora avancem numa ênfase espacial do desenvolvimento, podem não significar uma real ruptura com abordagens anteriores. Assim, neste entendimento de território como “espaço geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo” (SDT/MDA, 2005, p. 7), mesmo que considerada sua multidimensionalidade, caso as relações sociais de poder não estejam explicitadas, se estará tratando o território de maneira instrumental, pragmática, desconsiderando que “como projeção espacial de uma relação de poder, o território é, no fundo, em si mesmo, uma relação social. Mais especificamente, uma relação social diretamente espacializada” (SOUZA, 2013, p. 35).

Este entendimento está presente em Souza (2000), quando, ao iniciar a discussão sobre poder e território, nos fala a respeito deste.

[...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geocológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por toma-lo ou mantê-lo [...], mas o verdadeiro *Leitmotiv* é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Este *Leitmotiv* traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? (p. 78-79).

Notamos que, ao tratar da importância das relações sociais de poder, o autor não desconsidera a relevância de outras dimensões como a econômica, a ambiental e a cultural, considerando-as cruciais para a compreensão da gênese de um território, não negligenciando, assim, a importância de sua materialidade ou “traços simbólicos, teias de significados e identidades”, mas explicitando que, o que o define é, “em primeiríssimo lugar, o poder. Ou, em outras palavras, o que determina o “perfil” do conceito é a dimensão política das relações sociais (SOUZA, 2013, p. 88).

No bojo desta discussão se faz necessário, também, atentarmos para os critérios adotados, pelo poder público, na escolha dos espaços a serem incorporados pelas políticas territoriais como “territórios”, dado o risco de a adoção de análises puramente pragmáticas levarem a um entendimento distorcido de que todo e qualquer “espaço geográfico” ou porção delimitada da superfície terrestre pode ser considerado um “território”, sem compreender que o espaço precede o território e que este é fruto de relações socioespaciais que se projetam sobre o primeiro, por meio de sua apropriação pelos sujeitos sociais que nele projetam “um trabalho, isto é, energia e informação, adaptando as condições dadas às necessidades de uma comunidade ou de uma sociedade” (RAFFESTIN, 2015, p. 22).

O território [...] não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um “processo” do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes, centralidades cuja permanência é variável mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias. O território é também um produto “consumido” ou, se preferirmos, um produto vivenciado por aqueles mesmos personagens que, sem haverem participado de sua elaboração, o utilizam como meio [...] (RAFFESTIN, 2011, p. 7-8).

Souza (2013) também atenta para o risco dos discursos que promovem uma “coisificação” do “território”, usando a palavra como sinônimo de “espaço geográfico”.

Os autores clássicos “coisificaram” o território rotineiramente, e havia, colaborando para isso, poderosos fatores ideológicos em jogo. E é precisamente por isso, em grande parte ou talvez sobretudo, que, até hoje, mesmo pesquisadores costumam, volta e meia, usar a palavra “território” como sinônimo de “espaço geográfico”, às vezes mal deixando entrever justamente aquele aspecto que, a rigor, é o que é conceitualmente definidor, acima de todos os outros: o exercício do poder. O “território” nesse discurso “coisificante” ou “coisificador”, como que se confunde com um pedaço qualquer da superfície terrestre, delimitado menos ou mais arbitrariamente pelo observador em função daquilo a que ele deseja aludir [...] (SOUZA, 2013, p. 91).

Sobre a instrumentalização do conceito de território, nos fala Fernandes (2008).

Nas “abordagens territoriais” predominam análises da dimensão econômica e da dimensão social numa acepção de território como uma unidade geográfica determinada, quase sempre como espaço de governança. As definições de “território” por órgãos governamentais e agências multilaterais não consideram as conflitualidades dos diferentes tipos de territórios contidos no “território” de um determinado projeto de desenvolvimento territorial. Ao se ignorar propositalmente os distintos tipos de território, perde-se a multiescalaridade, porque estes territórios estão organizados em diversas escalas geográficas, desde a local até a internacional. O conceito de território passa a ser instrumentalizado para atender aos interesses de instituições e expressa, então, sua mais cara propriedade: as relações de poder. Por essa razão, parece-nos que a multidimensionalidade, embora presente na significação do conceito de território em muitos artigos e documentos, não se realiza, porque implicaria na socialização das tomadas de decisão (FERNANDES, 2008, p. 278).

E no que diz respeito às múltiplas dimensões e relações de poder contidas no território, Haesbaert (2004) faz o seguinte apontamento.

Entretanto, seja em que sentido for, uma leitura integrada do espaço social é hoje relativamente pouco comum, como se pode depreender das próprias abordagens “unidimensionais” aqui comentadas. Fica evidente neste ponto a necessidade de uma visão de território a partir da concepção de espaço como um híbrido – híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e “idealidade”, numa complexa integração tempo-espaço, como nos induzem a pensar geógrafos como Jean Gottman e Milton Santos, na indissociação entre movimento e (relativa) estabilidade – recebam estes os nomes de fixos e de fluxos, circulação e “iconografias”, ou o que melhor nos aprouver. Tendo como pano de fundo esta noção híbrida (e, portanto, múltipla, nunca indiferenciada) de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2004, p. 79).

Observamos, então, que tanto Haesbaert (2004) quanto Fernandes (2008) ao tratarem da multidimensionalidade do território recorrem também às relações de poder que o permeiam, sejam estas de ordem política, econômica, cultural ou social.

Sobre as relações de poder e o território, o geógrafo Claude Raffestin (1993) nos traz importantes contribuições.

O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder [...].

Para um marxista o espaço não tem valor de troca, mas somente valor de uso, uma utilidade. O espaço é, portanto, anterior, preexistente a qualquer ação. O espaço é, de certa forma, “dado” como se fosse uma matéria prima. Preexiste a qualquer ação. “Local” de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que o ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144).

Notamos, então, a importância que as relações sociais de poder entre os diferentes grupos e sujeitos sociais têm na produção do espaço e, a partir deste, do território. Se fazendo necessária sua consideração, sobretudo, em um país marcado por profundas desigualdades sociais e regionais e cuja concentração fundiária se constitui em plataforma por meio da qual se concentra, também, o poder nas mãos das oligarquias tradicionais.

Buscamos neste capítulo traçar os caminhos seguidos pelas abordagens espaciais, suas principais premissas e, com enfoque especial na abordagem territorial, mostrar como estas tem orientado o planejamento e as políticas de desenvolvimento nas últimas décadas.

Acreditando ser mais enriquecedor ao debate propor questionamentos, ao invés de respostas prontas – não temos nem mesmo a presunção de as possuir – procuramos considerar os riscos que tais abordagens carregam, a depender da orientação assumida, e os possíveis reflexos para a sociedade. Assim, a partir daqui, considerando as ponderações realizadas, buscaremos compreender como têm se dado a formulação, operacionalização e evolução das políticas de desenvolvimento territorial no país.

CAPÍTULO 3

A ADOÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO

Feitas as considerações do capítulo anterior, procuraremos, aqui, mostrar o caminho percorrido pelas políticas de desenvolvimento territorial no país. Para isso, trataremos da evolução dos programas implementados pelo governo federal na esteira das transformações ocorridas nestas políticas.

Embora a proposta seja discutir os programas implementados no país, é necessário que iniciemos a discussão remetendo a experiências externas que influenciaram diretamente na formulação dos programas nacionais. Sendo assim, iniciaremos com a apresentação do Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), desenvolvido na Europa.

Como discutido no primeiro capítulo, nos anos após a II Guerra Mundial, é desencadeado mundialmente o processo de “modernização” da agricultura conhecido como “Revolução Verde”.

No bojo desse processo de incorporação de “pacotes tecnológicos” destinados a “modernizar” os campos, é estabelecida, na Europa, a Política Agrícola Comum (PAC).

Concretizando o que já era sinalizado em discussões e tratados anteriores, no ano de 1962 a PAC passa a vigorar oficialmente, conforme nos fala Rodrigues (2011).

Portanto, a partir de 1957, segundo (CARISIO, 2006), O Tratado de Roma já sinalizava a necessidade de políticas para o setor agrícola e a criação de uma Política Agrícola Comum (PAC), cujos objetivos visassem ao aumento de produtividade, à estabilização dos mercados, a preços acessíveis aos consumidores e a melhores condições econômicas para a população rural. Essas metas tiveram um prazo de cinco anos para efetivamente começarem a ser implantadas. Assim, a partir de 1962 é que de fato entrou em vigor a PAC (p. 55-56).

Com a incorporação dos “pacotes tecnológicos” da “Revolução Verde” e, no caso específico da Europa, com a implantação da PAC, muitos países veem sua produtividade agropecuária expandir significativamente. Entretanto, conforme já discutido na primeira seção, esse aumento de produtividade se dá baseado na expansão das monoculturas, uso

intensivo de maquinários, implementos e insumos químicos nocivos ao meio ambiente e à saúde humana. Para além da degradação ambiental e da saúde dos trabalhadores, esta “modernização” também se estabelece associada à expulsão de pequenos agricultores, camponeses e comunidades tradicionais, posto que a expansão da monocultura não se fez sobre espaços desocupados.

Neste cenário, começam a haver movimentos de crítica e resistência a tal modelo agressivo, produtivista e monocultor. Assim, no contexto europeu, são realizadas reformulações na PAC nos anos de 1992, 1999 e 2003, conforme Hespanhol (2008).

Na União Européia, foram empreendidas reformulações na PAC nos anos de 1992, 1999 e 2003 por meio das quais se procurou estimular formas extensivas de exploração com o intuito de reduzir a pressão sobre os recursos naturais e de valorizar a qualidade ambiental.

As novas políticas agrícolas, além de valorizarem a exploração extensiva, procuraram reduzir a oferta de produtos agrícolas subsidiados.

Apesar da tomada de consciência em relação aos problemas ambientais e sociais gerados pela agricultura moderna, os interesses econômicos prevalecem e o modelo produtivista continua hegemônico (p. 373).

Com estas reformulações, “de forma modesta, se manifestou uma orientação menos setorial com vistas a um investimento mais abrangente, que buscava uma maior equidade entre as esferas econômicas, sociais e ambientais” (RODRIGUES, 2011, p. 56).

Fruto das reformulações na PAC, o Programa LEADER se inicia, no ano de 1991, em meio a um “enfraquecimento do perfil Keynesiano de intervenção estatal e à ascensão das teorias neoliberais” (RODRIGUES, 2011, p. 60).

O Programa Leader surge em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Européia, nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas naquele continente, crescentemente preocupado com as distorções entre as regiões. Seu caráter inovador residiu, primeiro, no fato de tratar-se de algo com viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais. E, segundo, no tipo de estratégia proposta para estas ações de promoção do desenvolvimento rural, com ações do tipo *bottom-up*, baseadas no princípio da parceria, e de caráter multisetorial e integradas. Esta estratégia se materializa no conceito de competitividade territorial e envolve: a estruturação dos recursos do território de forma coerente, o envolvimento de diversos atores e instituições, a integração entre setores empresariais em uma dinâmica de inovações, e a cooperação com outras áreas e políticas nos vários níveis de governo [...] (FAVARETO, 2006, p. 121).

É importante que se destaque que o LEADER nasce sob forte influência da experiência da chamada “Terceira Itália”, buscando, por meio do aproveitamento das

potencialidades locais, a promoção do desenvolvimento. Sendo que “a experiência da terceira Itália, nesse sentido, é paradigmática e serviu de base para o fortalecimento desta perspectiva de desenvolvimento baseada na organização dos atores e na melhoria da governança local” (HESPANHOL, 2008, p. 378).

A respeito do modelo da “Terceira Itália”, Gómez (2007) nos apresenta algumas contribuições.

O desenvolvimento territorial rural se constitui como a mais nova orientação das políticas de desenvolvimento rural. Trata-se de um enfoque que avança no caminho da ênfase espacial que o desenvolvimento ganha, sobretudo, a partir dos anos 1990 e cujo referencial mais importante é o sucedido modelo da Terceira Itália.

Neste modelo da Terceira Itália, o território, nas suas múltiplas dimensões (econômica, social, política, cultural, etc.), se revela como elemento essencial para o desenvolvimento: dinâmico, com vocação empreendedora, baseado em pequenos e médios empreendimentos, dotado de uma institucionalidade sensível e preparada para as demandas da iniciativa privada, com uma comunidade coesa e com forte identidade territorial, profunda identidade produtiva, elevada mobilidade social e estreitos contatos com o mercado externo (GÓMEZ, 2007, p.49).

Como vemos, o enfoque territorial emergente com o LEADER busca, “estimular a competitividade territorial, envolvendo os diversos atores sociais, o governo, as instituições e as empresas, de modo que o esforço coletivo construa uma articulação coesa na elaboração e na aplicação dos projetos de desenvolvimento, que são selecionados por seu mérito” (RODRIGUES, 2011, p. 61).

Beduschi Filho e Abramovay (2004) também nos apresentam suas considerações sobre a abordagem adotada pelo Programa.

[...] a Iniciativa Comunitária LEADER desempenhou papel instrumental fundamental na emergência do enfoque territorial para o desenvolvimento, em especial nas áreas rurais.

A principal inovação da Iniciativa LEADER foi, sem dúvida, incorporar na abordagem territorial do planejamento o conceito de competitividade territorial, segundo o qual uma área torna-se competitiva se está habilitada para fazer face à competição no mercado e, ao mesmo tempo, assegurar a sustentabilidade ambiental, social e cultural, baseada em um duplo enfoque de trabalho em rede e relações inter-territoriais (p. 48-49).

Notemos a importância dada pelos autores à incorporação do conceito de competitividade territorial à abordagem e como esta competitividade se aplica até mesmo à lógica de seleção dos projetos de desenvolvimento dos territórios a serem apoiados, sendo selecionados por seu mérito, levando ao que é chamado na tese de Favareto (2006) de “*dark side*” desta forma de indução ao desenvolvimento territorial, haja vista que territórios em

melhores condições e com maiores capacidades de proposição tem, também, maiores possibilidades de terem seus projetos aprovados, reforçando, assim, as desigualdades entre estes espaços.

Sobre o cenário europeu em que se dá a emergência do enfoque territorial como tentativa de superação das limitações da atuação setorial e produtivista desempenhada pela PAC, e da busca por se estimular a geração de processos mais participativos, Greño, Muñiz e Viñas (2004) nos falam a respeito.

En este contexto, LEADER representa un destacado instrumento para experimentar las nuevas posibilidades que se abren al medio rural, posibilidades muy difíciles de integrar en la PAC tal como era concebida hasta el momento. Además, los años ochenta habían evidenciado los límites de los enfoques clásicos de desarrollo, basados esencialmente en políticas diseñadas para los beneficiarios, es decir, políticas diseñadas bajo un enfoque “de arriba a abajo” o “descendentes” (top-down). También se habían puesto de manifiesto los límites a las políticas sectoriales, no diferenciadas, que tenían como pretensión aplicar soluciones iguales para territorios heterogéneos, políticas que generalmente trataban de adaptar modelos exitosos en zonas urbanas o zonas más dinámicas a las áreas rurales (tales como el planteamiento casi exclusivo de la modernización e intensificación de la agricultura como respuesta única a los problemas del medio rural).

La falta de resultados de las políticas sectoriales en las zonas rurales más frágiles abrieron el paso a múltiples experimentaciones en la década de los ochenta: Iniciativas Locales para el Empleo (ILE), políticas de formación y desarrollo, Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y operaciones integradas de desarrollo. Así, poco a poco, surge como respuesta la necesidad de aproximarse a los problemas del medio rural bajo un enfoque territorial, que esté basado en la implicación de la población local en el aprovechamiento de los recursos endógenos (políticas desde los beneficiarios, enfoque de “abajo a arriba”, “ascendente”, bottom-up) (p. 127).

Favareto (2006, p. 121) nos diz que “em sua primeira fase, de 1991 a 1994, o programa apoiou duzentos e dezessete projetos territoriais, número que saltou para mil projetos na fase seguinte, de 1994 e 1999”.

De acordo com Hespanhol (2008), o Programa se desenvolveu em três edições⁷: LEADER I, LEADER II e LEADER +. O autor nos fala a respeito das três edições.

A primeira edição do programa (LEADER I) foi realizada entre os anos de 1991 e 1994, contou com aportes financeiros da ordem de 417 milhões de Euros, sendo financiados 217 projetos. Na segunda edição (LEADER II), realizada entre os anos de 1995 e 1999, foram investidos 1,75 bilhão de euros e apoiados 906 projetos. Na terceira edição do programa (LEADER+) executada entre os anos 2000 e 2006 foram alocados 2,02 bilhões de euros e financiados 893 projetos (p. 379).

⁷ Informações detalhadas a respeito das três edições do Programa podem ser encontradas em Hespanhol (2007, 2008).

O mesmo autor nos mostra que a iniciativa, embora implementada em toda a União Europeia, apresenta distinções em sua operacionalização, a depender do país integrante do bloco em que se desenvolve. Assim, “nos países situados ao Sul da Europa como a Espanha, Grécia, Itália e Portugal, o planejamento rural praticamente inexistia até o final dos anos 1980 e o Programa LEADER veio, de certa forma, preencher esta lacuna” (HESPANHOL, 2007, p. 3). Já nos países do norte, que contavam previamente com planos de desenvolvimento rural, o Programa age de modo a inová-los e complementá-los. O autor ainda nos informa que os recursos do Programa são provenientes do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), constituído e gerido pela União Europeia.

Reproduzimos resumidamente as informações que Hespanhol (2007) nos apresenta sobre as três edições do Programa.

A primeira edição do programa, o LEADER I, foi implementada entre os anos de 1991 e 1994, contou com recursos da ordem de 417 milhões de euros, distribuídos em 217 projetos. As ações se restringiram as áreas com atraso de desenvolvimento, ou seja, as áreas com Produto Interno Bruto (PIB) por habitante inferior a 75% (zonas objetivo 1) da média da União Européia e as áreas rurais frágeis (zonas objetivo 5b).

O LEADER II contou com recursos da ordem de 1,755 bilhão de euros e foram aprovados e implementados mais de 1000 projetos na União Européia. No LEADER II as ações também se restringiram as áreas com atraso de desenvolvimento (zonas objetivo 1) e as áreas rurais frágeis (zonas objetivo 5b), sendo contempladas também as zonas objetivo 6, ou seja, as áreas da União Européia com densidade populacional muito baixa, como nos casos de vastas áreas da Dinamarca, Suécia e Finlândia.

A terceira edição do programa, o LEADER+, se estendeu de 2000 a 2006 e contou com recursos da ordem de 2,02 bilhões de euros. Foram implantados mais de 1000 projetos na União Européia até o ano de 2004.

No LEADER+, contrariamente ao LEADER I e II, todos os territórios rurais da União Européia foram elegíveis. Cada Estado membro pode delimitar as áreas de cobertura do programa nos seus territórios, desde que apresentassem as justificativas com base em critérios coerentes com os objetivos das respectivas políticas de desenvolvimento rural (p. 4-5).

HESPANHOL (2007), RODRIGUES (2011) e SOUZA (2015) remetem à importância que assumem os Grupos de Ação Local (GALs) para a abordagem proposta pelo LEADER. Segundo os autores, os GALs são responsáveis por, com base em uma metodologia participativa, articular os atores públicos e privados e as diversas instâncias presentes no território, de maneira equilibrada e paritária, e que represente os interesses dos diversos grupos sociais e entidades, estimulando, de forma coesa, a elaboração coletiva de propostas de desenvolvimento para estes espaços.

Os GALs são responsáveis pela elaboração, execução, acompanhamento e avaliação das estratégias de desenvolvimento adotadas e expressas nos projetos de desenvolvimento dos territórios.

A abordagem territorial baseia-se na definição de um “projeto territorial”. Esse projeto é construído com a participação de atores locais públicos e privados, que vão desenhar um programa de desenvolvimento para a área, que, posteriormente, será discutido e negociado com as autoridades regionais e nacionais competentes.

Assim, uma das principais inovações no âmbito desse programa foi a criação dos Grupos de Ação Local, que são os responsáveis pela animação do processo de mobilização comunitária para o planejamento a médio e longo prazos do território, e atuam com alto grau de independência, o que permite que novas formas de sensibilização das comunidades sejam criadas e implantadas. Os grupos gozam ainda de ampla legitimidade junto às comunidades, especialmente por serem formados por grande diversidade de atores sociais e por serem os interlocutores com as outras instâncias (regionais, nacionais e europeia) de planejamento [...].

[...] Resumidamente, os grupos LEADER animam os processos de planejamento do território, mediante atividades como diagnóstico da realidade local e discussões com a comunidade, facilitam a elaboração de uma visão comum de desenvolvimento que vai orientar os projetos específicos que podem levar à construção da visão comum de desenvolvimento do território e, ainda, fazem a intermediação entre os projetos locais e as instâncias regionais, nacionais e europeia, em especial com relação a contratos de financiamento de projetos. Existe, portanto, uma explícita preocupação com a aprendizagem coletiva, na concepção e na execução dos projetos (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004, p. 49-50).

Diante do apresentado, podemos notar como a abordagem territorial do Programa LEADER se relaciona com a noção de capital social apresentada no capítulo anterior.

Com relação aos GALs, pode-se traçar um paralelo entre o papel desempenhado por estes e as atribuições dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs) instituídos, no Brasil, no âmbito dos Território Rurais e Territórios da Cidadania. “O governo federal lança as linhas que serão financiadas e cabe a cada CODETERS incentivar a construção de projetos em concordância com os eixos financiados” (RODRIGUES, 2011, p. 65).

Tendo por base as políticas implementadas nos países desenvolvidos, sobretudo na Europa, os organismos internacionais passam, então, a partir da década de 1990, a impor aos países subdesenvolvidos a adoção de abordagens que se baseiem em estratégias de desenvolvimento ascendente, com proposta de maior participação da sociedade civil. Desta forma, exige-se que os países latino-americanos importem estratégias formuladas e desenvolvidas (supostamente com sucesso) em realidades muito distintas. Neste contexto, “a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do Instituto Interamericano de

Cooperação para Agricultura (IICA), passou a promover o desenvolvimento rural sustentável na perspectiva da valorização dos atributos dos territórios” (HESPANHOL, 2008, p. 380).

Sobre a atuação dos organismos internacionais, seus papéis de financiadores e suas influências nos campos acadêmico, político e econômico, sobretudo nos países da periferia e semi-periferia do capitalismo mundial, Favareto (2006) nos traz interessantes considerações sobre o que interpreta como um pivô de articulação de interesses e competências.

Não há dúvidas de que nos últimos dez ou quinze anos se erigiu um novo discurso sobre a ruralidade, em muito apoiado sobre os achados de estudos e pesquisas realizados nos quatro cantos do mundo. Este novo discurso acabou progressivamente tomando a forma de consensos e orientações, não raramente amalgamados por agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos de financiamento e organismos multilaterais como a FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação -, o Banco Mundial, a Cepal – Comissão Econômica para América Latina -, o BID Banco Interamericano de Desenvolvimento, o IICA – Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Como se sabe, é enorme a influência destes organismos sobre a definição das políticas, sobretudo dos países da periferia e da semi-periferia do capitalismo mundial. O que se deve tanto ao papel de financiador de muitos desses organismos, como, talvez principalmente, pelo fato de funcionarem como uma espécie de pivô, através do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo os campos acadêmico, político, econômico, em cuja dinâmica ocorre um movimento de legitimação recíproca entre os conhecimentos produzidos cientificamente, a definição de políticas no âmbito de países e governos locais, e a normatização dos procedimentos por estes organismos internacionais (p. 131).

Assim, com base nas experiências implantadas no exterior e sob forte pressão dos organismos internacionais, a estratégia de desenvolvimento baseada na abordagem territorial é transposta à América Latina e passa a ser incorporada às políticas de diversos países, dentre eles, o Brasil.

O ano de 2003 – com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva – marca a incorporação da abordagem territorial à agenda das políticas de desenvolvimento dos espaços rurais no Brasil. Neste ano é criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que é vinculada oficialmente à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano de 2004.

Ainda no ano de 2003, é publicado, pela SDT, o documento “*Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável*”. Segundo Gómez (2006), neste documento, encontramos uma reflexão teórica sobre o que o novo enfoque significa, identificação dos principais problemas do meio rural brasileiro e como o aparelho de Estado deve enfrentá-los,

segundo as novas diretrizes. Essas referências serão a base para a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

Partindo do entendimento de que seria necessária uma maior articulação entre as ações do governo para com as distintas demandas locais, envolvendo a população e ampliando as diversas interações econômicas, bem como sinergias intermunicipais, em outubro de 2003, o MDA elabora um texto que remete às Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável com a colaboração do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). A partir da elaboração dessas referências, foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), que seria um desdobramento da linha infraestrutura e serviços do PRONAF e que passaria, conforme Ortega (2007), a atuar como suporte para os territórios rurais (RODRIGUES, 2011, p. 75).

Temos, então, que, conforme discutido também no capítulo anterior, com a criação do PRONAT, os recursos anteriormente operacionalizados pelo PRONAF - Infraestrutura e Serviços, substituído pelo PROINF, passam a ser destinados a apoiar os Territórios Rurais.

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente Infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto a isso modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais (FAVARETO, 2010, p. 31).

A figura 1 mostra a espacialização dos Territórios Rurais no Brasil.

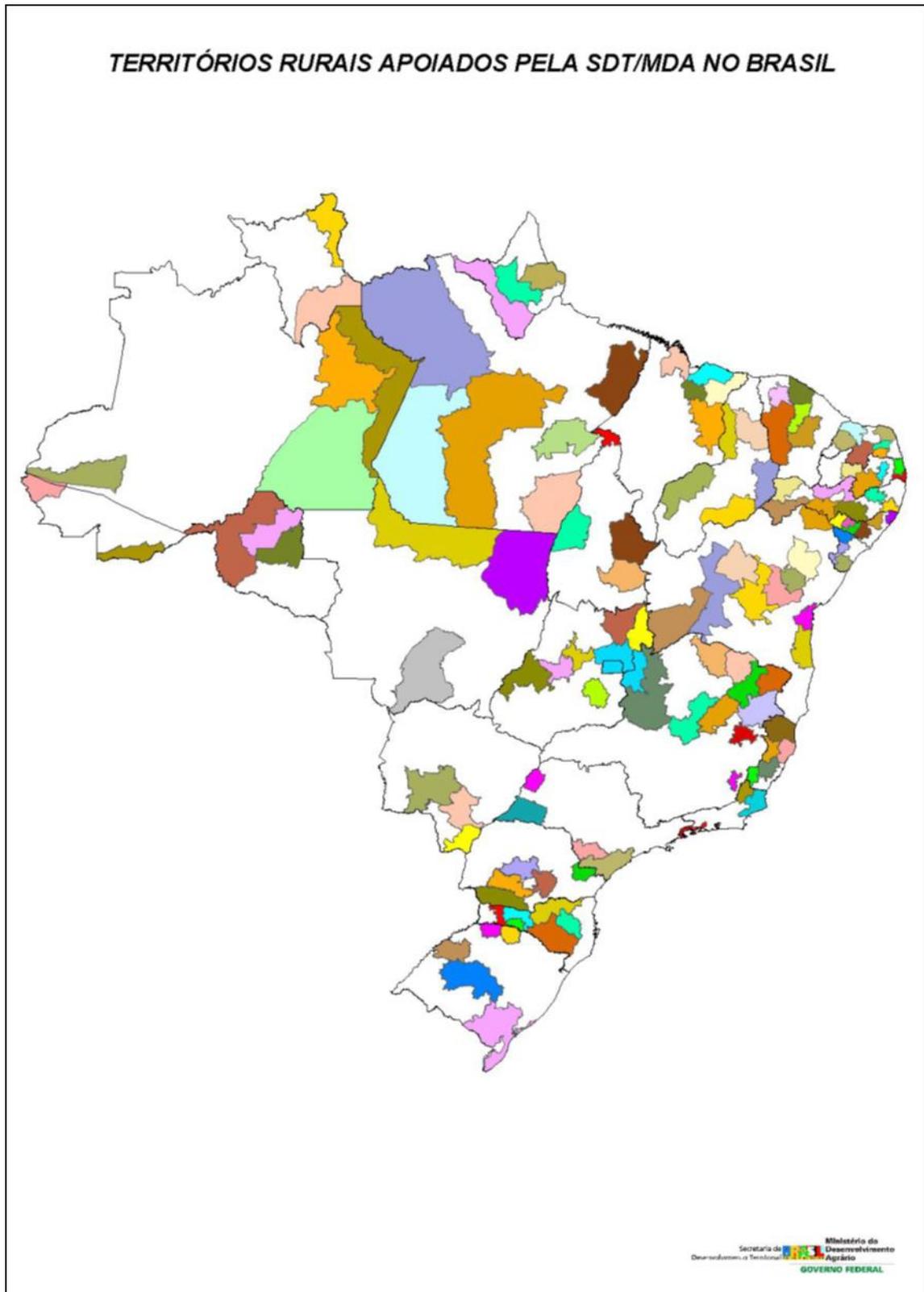


Figura 1. Territórios Rurais no Brasil.
Fonte: DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007.

A tabela 1 mostra o número de projetos apoiados e os valores de repasses do PROINF aos Territórios Rurais (e, a partir de 2008, também aos Territórios da Cidadania) no período compreendido entre os anos de 2003 e 2015.

Tabela 1 - Recursos PROINF no período 2003-2015

Ano	Nº de Projetos	%	Valor Repasse	%
2003	374	4.6	54.318.289,49	2.74
2004	643	7.91	81.902.695,52	4.13
2005	895	11	78.171.851,96	3.94
2006	918	11.29	109.753.173,10	5.53
2007	1.006	12.37	190.059.922,27	9.57
2008	578	7.11	149.655.521,00	7.54
2009	643	7.91	260.857.940,35	13.14
2010	790	9.71	244.516.411,62	12.32
2011	336	4.13	140.526.348,12	7.08
2012	539	6.63	210.002.693,54	10.58
2013	604	7.43	221.688.928,59	11.17
2014	572	7.03	162.986.771,95	8.21
2015	236	2.90	80.991.539,27	4.08

Fonte: MDA, 2017. (Organizado pelo autor).

A tabela 2 mostra a distribuição dos projetos e dos valores dos repasse por região, no mesmo período.

Tabela 2 - Recursos PROINF por região (2003 – 2015)

Região	Nº de Projetos	%	Valor Repasse	%
Centro-Oeste	711	8.74	184.766.002,52	9.31
Nordeste	1.992	24.49	752.947.964,14	37.92
Norte	1.144	14.06	302.673.026,86	15.24
Sudeste	1.118	13.74	206.401.710,62	10.40
Sul	3.169	38.96	538.643.382,64	27.13
Total	8.134	-	1.985.432.086,78	-

Fonte: MDA, 2017. (Organizado pelo autor).

O documento institucional já mencionado neste trabalho, “*Marco Referencial para o Apoio de Territórios Rurais*” (SDT/MDA, 2005) apresenta as mudanças ocorridas no PRONAF – Infraestrutura e Serviços e sua nova forma de execução.

A SDT/MDA assumiu em 2003 a execução do Programa Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais, que em 2005 foi incorporado ao Plano Plurianual 2004-2007, como uma ação denominada “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais”. Esses recursos são destinados pelo Orçamento Geral da União a investimentos em infraestrutura e serviços públicos, orientados pelos planos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e operacionalizados através de convênios com a Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste do Brasil.

A implementação dos projetos que compõem os planos territoriais se dá por intermédio das parcerias com Prefeituras e Governos Estaduais (para todos os tipos de projetos), além dos movimentos sociais e ONGs, para os casos de prestação de serviços. A SDT/MDA disponibiliza um volume anual de recursos para cada território aplicar em projetos de infra-estrutura e serviços territoriais. Esses projetos deverão estar necessariamente vinculados ao eixo aglutinador do plano territorial e seus projetos estruturantes, além de obedecer aos critérios adotados, sendo discutidos e priorizados pelos atores locais (SDT/MDA, 2005b, p. 23).

Conforme notamos, as diretrizes adotadas pela política territorial brasileira seguem as premissas da experiência europeia. Entretanto, ao encontrar aqui uma realidade socioeconômica muito diversa da realidade dos espaços nos quais foi implantada originalmente, a abordagem territorial transposta necessita sofrer alterações, ganhando, assim, o componente do combate à pobreza e à desigualdade no meio rural. “Dessa forma, o desenvolvimento territorial rural mistura questões tão variadas, como combate à pobreza, mercado, identidade, território etc”. (GÓMEZ, 2006, p. 76).

O *Marco Referencial* (SDT/MDA, 2005b) nos informa os objetivos a serem alcançados pela política territorial brasileira, com a criação do PRONAT e a institucionalização dos Territórios Rurais.

Promover e apoiar:

- a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais;
- o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social;
- iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos;
- a implementação e integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com equidade social (p. 7).

Analisando o documento, pode-se notar a convergência dos objetivos apresentados com as orientações das políticas desenvolvidas na Europa, no que toca ao incentivo à participação social, à diversificação e dinamização das economias territoriais, à valorização dos recursos locais, ao crescimento e a distribuição de renda com geração de empregos, e à

competitividade territorial. A esses objetivos são acrescidos, numa adequação da abordagem à realidade do país, a redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de riquezas com equidade social.

A criação do PRONAT, na prolongação imediata da eleição do candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, baseou-se na vontade política de romper com o isolamento socioeconômico dos agricultores familiares, mediante o reconhecimento de seus papéis fundamentais nas dinâmicas territoriais, proporcionando-lhes apoio institucional e financeiro para ampliarem seus desempenhos. Esta orientação fundamentou-se em diferentes ideias complementares. Uma delas era que o rural não podia mais ser limitado ao agrícola e que para empreender um processo de desenvolvimento rural era necessário tomar em conta as interações sociais, econômicas, culturais e ambientais das atividades desempenhadas pelas famílias rurais, assim como as interações cidades – campo (BONNAL, 2013, p. 34).

O documento *Marco...*, de 2005, nos fala sobre os critérios adotados para seleção dos espaços a serem incorporados ao PRONAT e das metas estabelecidas.

As metas da estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foram definidas segundo uma estimativa dos territórios rurais existentes no Brasil. Para tanto, buscou-se uma caracterização mais aperfeiçoada desses territórios, diferente, portanto, do critério adotado nas estatísticas oficiais. Em seguida, foram definidos procedimentos para a priorização de territórios dentro deste universo. Em linhas gerais, os parâmetros adotados podem ser assim resumidos:

- Caracterização geral dos territórios rurais existentes, através da base de informações secundárias, geopolíticas e demográficas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil.
- Nessa caracterização são identificados três grupos de territórios: os “urbanos”, os “intermediários” e os “rurais”. Estes últimos foram definidos como sendo aqueles que se identifiquem dentre microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes. Foram preliminarmente identificados, ao todo, cerca de 450 “aglomerados municipais com características rurais, 80 com características intermediárias entre urbano e rural e 20 com perfil essencialmente urbano.
- Priorização a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não.
- Ordenamento considerando-se critérios dialogados com os governos estaduais e a sociedade civil local. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável são os fóruns preferenciais para esse ordenamento. Os critérios adotados foram: densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional (SDT/MDA, 2005b, 16-17).

A respeito da estratégia utilizada e do número de Territórios Rurais homologados no ano de 2003 (40 Territórios) e no ano de 2004 (50 Territórios), o documento ainda acrescenta:

Como estes parâmetros e critérios, a estratégia de apoio buscou definir claramente o universo total de referência – os territórios rurais – o que foi feito de maneira inovadora: estabelecer referências que permitissem chegar às regiões mais necessitadas e valorizar iniciativas já em curso visando aumentar a eficácia dos recursos investidos. Tudo isso em diálogo estreito com as forças locais e com as instâncias colegiadas estabelecidas.

Respeitando tais referências, ao longo do ano de 2003, primeiro ano de implementação dessa estratégia, foram selecionados e homologados, nos Conselhos Estaduais de 20 estados brasileiros, um total de 40 territórios, abrangendo cerca de 800 municípios. Em 2004, cobrindo todas as Unidades da Federação, foram agregados mais 50 territórios, alcançando cerca de 1.500 municípios (SDT/MDA, 2005b, p. 17).

O documento ainda informa que “o ciclo completo da estratégia preconizada prevê a implementação de políticas e instrumentos de apoio nos 450 territórios rurais potencialmente existentes, ao longo de 32 anos (SDT/MDA, 2005b, p. 17).

Continuando na análise do *Marco...*, de 2005, este define quatro áreas de resultado (ou eixos centrais, como também denominados no documento) a serem impactadas com as iniciativas desenhadas e que “serviram como guias permanentes dos processos institucionais, públicos e sociais” (ECHEVERRI, 2010, p. 92). Sendo elas: a gestão social dos territórios; o fortalecimento do capital social; a dinamização econômica dos territórios rurais; e a integração de políticas públicas.

No que diz respeito ao fortalecimento da *gestão social*, a estratégia entende que o desenvolvimento dos territórios rurais deve promover a “concertação social sobre formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região numa direção que permita a geração de riquezas com inclusão social” (SDT/MDA, 2005, p. 18), sendo destacada a importância dos espaços de discussão, o documento compreende como requisito fundamental a ampliação da participação popular.

A SDT sugere a formação de Comissões de Instalação de Ações Territoriais (CIATs), com caráter transitório e a responsabilidade por estimular a consolidação dos “colegiados de desenvolvimento territorial”. O documento aborda, ainda, a importância de os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável serem permeáveis às opiniões e ao envolvimento dos atores locais, prevendo a participação de redes de organizações, movimentos e instituições públicas e privadas.

Com relação ao *fortalecimento do capital social* dos territórios rurais, a SDT o entende como uma rede de relações que podem ser mobilizadas visando determinado fim, podendo

contribuir decisivamente para a consolidação de condições necessárias aos processos de desenvolvimento dos territórios rurais, sendo estratégico na garantia da coerência e coesão dos atores locais de desenvolvimento dos territórios.

O fortalecimento do capital social se dá por intermédio do resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e os grupos sociais, colocando-o como alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, de solidariedade e da cooperação, ampliando as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, expandindo e fortalecendo as relações de cooperação interterritorial e a competitividade sistêmica do território.

Mas o emprego objetivo do capital social depende, em grande medida, das competências e habilidades humanas em identificar e mobilizar essas redes de relações sociais, o que nem sempre é algo óbvio. Muitas vezes essas relações passam ao largo dos canais instituídos e residem nos subterrâneos da vida social local. Outras vezes, essas redes de colaboração estão bloqueadas por formas de exclusão e conflitos que precisam ser contornados para que as disputas e divergências dêem espaço às confluências e à concertação de interesses e objetivos (SDT/MDA, 2005b, p. 20).

Notamos no excerto a referência ao “resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e grupos sociais”, remetendo à questão da identidade territorial, utilizada, também, como trunfo na potencialização da competitividade territorial, sendo que os próprios Território Rurais são denominados também de Territórios de Identidade.

Nesta seção, o documento ainda prevê o apoio a iniciativas capazes de favorecer “o incremento da capacidade técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, bem como o empoderamento das comunidades envolvidas com o plano territorial” (SDT/MDA, 2005b, p. 20).

No que toca à *dinamização econômica* dos territórios rurais, esta, de acordo com o próprio documento institucional, está apoiada nas ideias de participação, confiança, solidariedade e cooperação, e é vista como “a consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais” (SDT/MDA, 2005b, p. 21).

Nesta visão, a SDT compreende que o espaço econômico deve integrar atividades rurais e urbanas, agrícola e não-agrícolas, de modo a gerar ocupações produtivas e oportunidades aos agricultores familiares, às organizações associativas e cooperativas, e às micro e pequenas empresas.

O documento prevê, ainda, nesta área de resultado, a agregação de valor aos produtos, diversificação das atividades produtivas locais e a inovação tecnológica e gerencial como caminhos para se aumentar a eficiência e, mais uma vez, a competitividade territorial.

Por último, no que diz respeito à *integração de políticas públicas*, a SDT compreende que esta articulação deve apoiar os sistemas produtivos locais, sobretudo aqueles formados por agricultores familiares, sem-terra e micro e pequenos empreendedores.

As instituições públicas têm a missão original de gerenciar o patrimônio público e de animar os processos de concertação rumo ao desenvolvimento. Sua ação permite desenvolver o capital social, criando um contexto de fomento às iniciativas empreendedoras, por meio da cooperação e da articulação interinstitucional. Trata-se de possibilitar o acesso a serviços inovadores - financeiros, de informação, tecnológicos, de capacitação e de apoio, que facilitem e apoiem a formação de redes de cooperação.

As articulações interinstitucionais a partir do território permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos espaços – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento, parcerias, arranjos institucionais –, com autonomia, representatividade e legitimidade. Também permite uma integração vertical, rompendo as visões normalmente predominantes nas políticas públicas, que tendem a desconsiderar as diversidades locais e regionais (SDT/MDA, 2005b, p. 21-22).

Na visão da SDT, a articulação de políticas públicas é o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, sendo necessária em todos os níveis de poder e significando, em alguns casos, “mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder” (SDT/MDA, 2005b, p. 21-22).

A análise das quatro áreas de apoio revela que, ainda que a multidimensionalidade dos territórios esteja contemplada no discurso oficial, a orientação das políticas coordenadas pela SDT neste primeiro momento de assimilação da abordagem territorial no país mantém um forte caráter setorial, com foco nos sistemas produtivos ligados à agricultura familiar. Desta forma, o PRONAT nasce, também, ainda com forte viés setorial.

De fundamental importância na estratégia de implantação dos territórios rurais, o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), a ser elaborado coletivamente pelos sujeitos sociais e instituições em cada território rural, “organiza as discussões, proposições e decisões em torno dos desafios a serem enfrentados e resultados a serem alcançados” (SDT/MDA, 2005b, p. 22).

O PTDRS, por meio da mobilização e sensibilização dos sujeitos, grupos sociais e instituições, aborda as potencialidades e fragilidades do território rural ao qual se relacionada, bem como realiza um diagnóstico da realidade socioeconômica destes espaços. Considerando também as dimensões ambiental e cultural, procura traçar caminhos, identificar os desafios a serem superados, e, na proposição de projetos e iniciativas, busca expressar uma “visão de futuro” concertada.

O plano não é caracterizado apenas pelo documento que o representa, mas sim, como um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial que tem a participação da maioria dos atores sociais. Espera-se, assim, que o plano territorial apresente algumas características fundamentais para sua legitimidade:

- constituir-se como instrumento de gestão do desenvolvimento territorial, garantindo flexibilidade para os ajustes pertinentes;
- ter sido constituído de forma participativa e, assim, ser fortemente apropriado pelos atores territoriais;
- ter caráter multidimensional e multisetorial, oferecendo as condições necessárias para a atração de investimentos diversos e com características inovadoras;
- assumir mecanismos de monitoramento e avaliação a partir de informações geradas nos territórios, de forma a efetivar um processo contínuo de revisão, amadurecimento e aperfeiçoamento de suas diretrizes e propostas (SDT/MDA, 2005b, p. 22-23).

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento (2005) apresenta uma definição do que seria o PTDRS.

O PTDRS é um instrumento que expressa a síntese das decisões que o conjunto dos atores sociais, em conjunto com o Estado, alcançou num dado momento no processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Torna-se, a partir daí um dos instrumentos para gestão participativa do território, pois contém as diretrizes e estratégias que nortearão os rumos do desenvolvimento sustentável (SDT/MDA, 2005c, p. 14).

Definida a estratégia, os critérios e os objetivos, o governo federal passa a intervir nos espaços selecionados e incorporados ao PRONAT para que, de fato, passem a constituir-se como Territórios Rurais.

Conforme citamos, no primeiro ano de implementação, 2003, foram homologados 40 Territórios Rurais em 20 estados, já no ano de 2004, são homologados 50 Territórios Rurais e o Programa passa a estar presente em todas as unidades da federação. Evoluindo gradativamente com o passar dos anos, o número de Territórios implementados chega, atualmente, a 164, abrangendo um total de 2500 municípios (BRASIL, 2013).

O processo de implementação de cada Território Rural se dá em três fases que, desenvolvidas sequencialmente completam o “ciclo de gestão” com duração prevista de um ano. Delgado, Bonnal e Leite (2007) nos falam a respeito destas fases, descrevendo-as.

De modo geral, a estratégia de atuação da SDT a partir do PDSTR expressa-se através de um processo contínuo, cíclico e retroalimentador, composto basicamente por três fases. A primeira é a fase de sensibilização, mobilização e capacitação, onde são executadas ações voltadas para os diversos atores sociais existentes no território. Busca-se uma maior aproximação entre essas forças representativas, firmando-se compromissos conjuntos. A segunda fase é a do processo de planificação do território, ou seja, o momento de tomada de decisões estratégicas que definem as prioridades de intervenção no território, com a elaboração de um diagnóstico participativo e de uma visão compartilhada de futuro, a priorização das potencialidades e dos entraves locais, a identificação das tendências socioeconômicas e seus impactos para a agricultura familiar. É construído, então, o PTDRS que visa a organizar e fomentar as habilidades e competências de um território, em geral reconhecidas e que normalmente encontram-se dispersas, colocando esses atributos em operação a serviço da dinamização da economia local. E, por fim, a terceira fase é a da execução de projetos e concretização gradual do plano, com base em instrumentos de monitoramento e de avaliação permanentes do processo. Nessa fase implementam-se os investimentos em infra-estrutura e em serviços públicos, o que exige o comprometimento dos atores sociais interessados no desenvolvimento do território (Brasil. MDA/SDT, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d; Torrens, 2007:19-20) (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 32-33).

A metodologia empregada pelo PRONAT está descrita no *Marco...* (2005) e no *Plano...* (2005), por tanto, é com base, principalmente, nestes documentos institucionais que apresentaremos as fases de implementação dos Territórios Rurais. As fases são apresentadas na ordem em que comumente são executadas, entretanto, os passos a serem seguidos não são rígidos e cronológicos e alguns “podem ser realizados concomitantes, pois, na prática, há um diálogo constante entre o diagnóstico (conhecimento crítico da realidade) e a construção do futuro (planificação)”. (SDT/MDA, 2005c, p. 24).

Fase I - Preparação

Nesta fase ocorre a sensibilização e mobilização dos atores sociais do Território de modo a se alcançar as condições básicas para deflagrar o processo de planejamento participativo.

É neste momento que, nos Territórios onde não existe previamente, ao menos de modo embrionário, uma organização em colegiado ou outra institucionalidade territorial que possa assumir a coordenação do processo, são constituídas, em caráter transitório, as Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIATs).

A Sugestão da SDT para a composição da CIAT, onde não exista outra institucionalidade territorial é:

- Núcleo de Coordenação: cuja função é de interlocução e de articulação política com diversos atores sociais, entidades públicas e privadas, dentro e fora do território.
- Núcleo Técnico: é o braço técnico de apoio ao CIAT, assumindo as funções de formulação, execução e acompanhamento dos PTDRS, em articulação com entidades parceiras no território.
- Grupos temáticos de caráter temporário, que opcionalmente poderão ser formados com afinidades em diversas áreas (ou dimensões), para facilitar o planejamento e o acompanhamento da execução do PTDRS (SDT/MDA, 2005c, p. 16).

Cabe à CIAT a formação da equipe que se encarregará de conduzir e articular as atividades de formulação do PTDRS. Para melhor condução do processo, serão realizadas oficinas com o objetivo de se proceder um nivelamento conceitual e metodológico dos atores sociais e da equipe responsável, e, também, visando a definição de planos de trabalho e cronograma.

Também é nesta fase que ocorrem os primeiros contatos locais nos municípios em busca de parcerias e envolvimento de outros colaboradores.

Importante destacar que, assim que constituída, a CIAT passa a ocupar lugar central na metodologia de trabalho proposta, conduzindo, a partir de então, os trabalhos e atuando como interlocutor entre a SDT/MDA e o território.

Fase II - Conhecimento Crítico da Realidade

Nesta etapa se busca a apreensão da realidade do Território por meio de levantamento e sistematização de dados obtidos de fontes secundárias e, também, através do levantamento de dados de fontes primárias por meio de metodologias participativas e do contato com a realidade do espaço em questão. É neste momento que se intensificam as atividades de divulgação dos trabalhos e do próprio PRONAT à sociedade, buscando estimular a participação desta no processo de planejamento. Por meio destas ações se obterá um diagnóstico identificando as potencialidade e limitações ao desenvolvimento do espaço estudado.

Em resumo, é nesta fase que ocorre, de fato, a planificação do Território, com diagnóstico participativo, elaboração de visão de futuro e construção do PTDRS, contemplando “estratégias, ações e instrumentos de médio prazo, e a formulação dos projetos

territoriais específicos, relacionados à materialização do plano em iniciativas concretas” (SDT/MDA, 2005b, p. 14-15), buscando fortalecer as institucionalidades, desenvolver o capital social e as capacidades territoriais.

A participação da CIAT, ao longo desse processo, é de protagonismo. A CIAT assume a tarefa de articular, sustentar, estimular, acompanhar, coordenar, monitorar e avaliar o processo de elaboração e implementação do PTDRS, colocando em contato o Território com instituições públicas e privadas, estaduais e/ou federais, para participarem como parceiros, nesse processo de desenvolvimento.

Se a CIAT representa a materialização da participação e da construção do capital social de um território, temas tão caros ao desenvolvimento territorial rural, o PTDRS representa a materialização da especificidade territorial e a articulação de uma nova institucionalidade (GÓMEZ, 2006, p. 365).

Fase III – Planificação

Nesta fase se dá a materialização do planejamento anterior, com execução dos projetos, “havendo continuamente atividades de monitoramento e avaliação. Amplia-se a afirmação da identidade e de representatividade do território, possibilitando, cada vez mais, parcerias externas, participação em redes, cooperação interterritorial” (SDT/MDA, 2005b, p. 15). É neste momento que “a institucionalidade territorial (CIAT ou outras formas de organização) em plenária, com a participação de todos os envolvidos legitimam as ações previstas” (SDT/MDA, 2005c, p. 27).

Descritas as fases executadas na metodologia do PRONAT para a implementação dos Territórios Rurais, passamos a apresentação das orientações fornecidas pela SDT para a elaboração dos PTDRSs nos Territórios.

Para isso, continuaremos fazendo uso dos documentos institucionais que embasaram a descrição das três fases da metodologia, mas com atenção maior ao *Plano...* (2005).

Pode-se encontrar, já no sumário do documento, um roteiro de desenvolvimento das atividades para a construção dos PTDRSs. Este guia contempla a consideração dos seguintes aspectos – sempre buscando identificar limitações e potencialidades – para se chegar ao diagnóstico que constará no documento final:

- **Configuração espacial:** conterà a descrição e apresentação do Território, utilizando-se, inclusive, de material cartográfico, para identificar e localizar municípios e pontos geográficos importantes como assentamentos rurais, terras

indígenas, estradas, unidades de conservação, bacias hidrográficas, entre outros;

- **Aspectos históricos:** contém os elementos mais “importantes da evolução histórica do ponto de vista social, político, econômico e cultural da região estudada” (MDA, 2005c, p. 29);
- **Aspectos geoambientais:** são levados em conta características de clima, solo, vegetação, recursos hídricos, recursos minerais, passivos ambientais;
- **População:** caracterização das dinâmicas populacionais dos municípios, considerando suas distribuições (rural e urbana) e evolução, além de outros elementos relacionados como faixa etária, gênero, população em idade escolar, PEA, densidade demográfica, fluxos migratórios, taxas de urbanização e Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM);
- **Organização social:** deverá abranger a descrição e análise das formas mais representativas de organização formal e informal das populações e setores produtivos como, por exemplo, conselhos, comissões, comitês, associações (seja de produção e comercialização, ou de outro tipo), participação de mulheres e jovens. Além de identificar o nível de participação e/ou envolvimento dos movimentos sociais nos processos decisórios;
- **Estrutura agrária:** “análise dos aspectos relativos ao número de estabelecimentos rurais por extrato de área (adotado pelo IBGE), às condições do produtor, ao uso atual das terras e ao grau de concentração (índice de Gini)” (MDA, 2005c, p. 30). Este item contempla um levantamento das áreas passíveis de desapropriação, de número de acampamentos de famílias sem-terra e do número de assentamentos rurais já constituídos, bem como da situação de cada uma destes no que diz respeito à regularidade das famílias, habitações, acesso à água e energia elétrica, e acesso à crédito. Além da identificação de ocorrência de conflitos por terra na região;
- **Aspectos econômicos;** este item abordará as informações relativas às finanças públicas dos municípios, produção agropecuária, extrativismo, produção pesqueira, sistemas produtivos agrícolas, tipologias dos produtores rurais, beneficiamento da produção, atividades não-agrícolas; e comercialização e abastecimento;

- **Serviços sociais e de apoio à produção:** neste quesito serão analisadas questões relativas à assistência técnica e capacitação, crédito rural, educação, e saúde e saneamento;
- **Infraestrutura social e produtiva:** este item abordará os principais problemas e potencialidades das infraestruturas sociais e produtivas, de uso coletivo, presentes no Território como, por exemplo, estradas, energia, habitação, saneamento básico, escolas e creches, hospitais e postos de saúde, comunicação, agroindústrias, armazenagem, entre outras que possam se fazer presente;
- **Cultura e lazer:** neste aspecto, serão identificadas e analisadas “as principais manifestações culturais, folclóricas, gastronômicas, datas importantes e práticas de lazer dos adultos, jovens e crianças” (MDA, 2005c, p. 34);
- **Envolvimento institucional:** este item conterà a descrição e análise das instituições envolvidas com o “cotidiano do Território” (públicas e privadas) e seus planos, programas e projetos.

O *Plano...* (2005) ainda oferece recomendações gerais à elaboração de diagnóstico abrangente e à formatação de projetos específicos, sempre enfatizando a necessidade de se estimular processos participativos que fortaleçam a gestão social e a articulação dos sujeitos, grupos sociais e instituições de modo a promover o desenvolvimento do Território.

A análise do guia para elaboração do PTDRS, bem como dos aspectos resumidamente apresentados, revela que se trata de uma metodologia ambiciosa tendo em vista a complexidade dos Territórios em que será executada.

Entende-se, então, face as informações apresentadas, que o PRONAT, por meio da elaboração e execução dos PTDRSs, representa a materialização, no Território, da abordagem territorial adotada pelo governo federal e colocada em prática pelo MDA a partir do ano de 2003.

Não obstante – considerando o exposto e contido nos documentos oficiais – os PTDRSs e os Territórios Rurais contemplarem a multidimensionalidade dos espaços (sobretudo rurais) em que são implementados, o PRONAT, por estar exclusivamente sob a responsabilidade do MDA, anda conserva forte orientação setorial em suas ações, limitando os investimentos e serviços prestados à população.

Considerando que a política de desenvolvimento territorial por meio dos “Territórios Rurais” limitou os investimentos públicos do poder público, tendo em vista que o referido programa esteve exclusivamente sob a alçada do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o governo federal justificou a necessidade da criação de um programa que contemplasse uma variada gama de serviços à população, objetivando romper a orientação setorial das políticas públicas através da adoção do enfoque territorial de modo articulado pelos Ministérios (LIMA, 2010, p. 65).

Na busca por se romper com a lógica setorial de destinação de recursos e oferta de serviços públicos, buscando, neste sentido, uma articulação interministerial capaz de integrar todo um conjunto de ações anteriormente dispersas, é criado pelo governo federal, no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a articulação inicial de dezenove ministérios (número ampliado para vinte e dois, no ano 2009) e coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Para enfrentar o desafio de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem nas regiões que mais precisam, especialmente no meio rural, o Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania.

O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

O Território é formado por um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica.

Maiores que o município e menores que o estado, os Territórios demonstram, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade. Isso facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (MDA, 2009, p. 3).

No ano de seu lançamento, o Programa passa a incorporar sessenta Territórios Rurais de maior concentração de pobreza rural e menor dinamismo econômico, número que, em 2009, aumenta para cento e vinte agora denominados Territórios da Cidadania (TC).

O PTC abrange 1.852 municípios, com uma população rural total de 13, 1 milhões de pessoas, ou seja, aproximadamente 46% da população rural total do país. Estão incluídas no programa 525 mil famílias assentadas pela reforma agrária, 810 comunidades quilombolas, 210 mil famílias de pescadores e 317 terras indígenas (MDA, 2009, p. 12).

A figura 2 nos mostra os cento e vinte Territórios da Cidadania distribuídos pelo país.

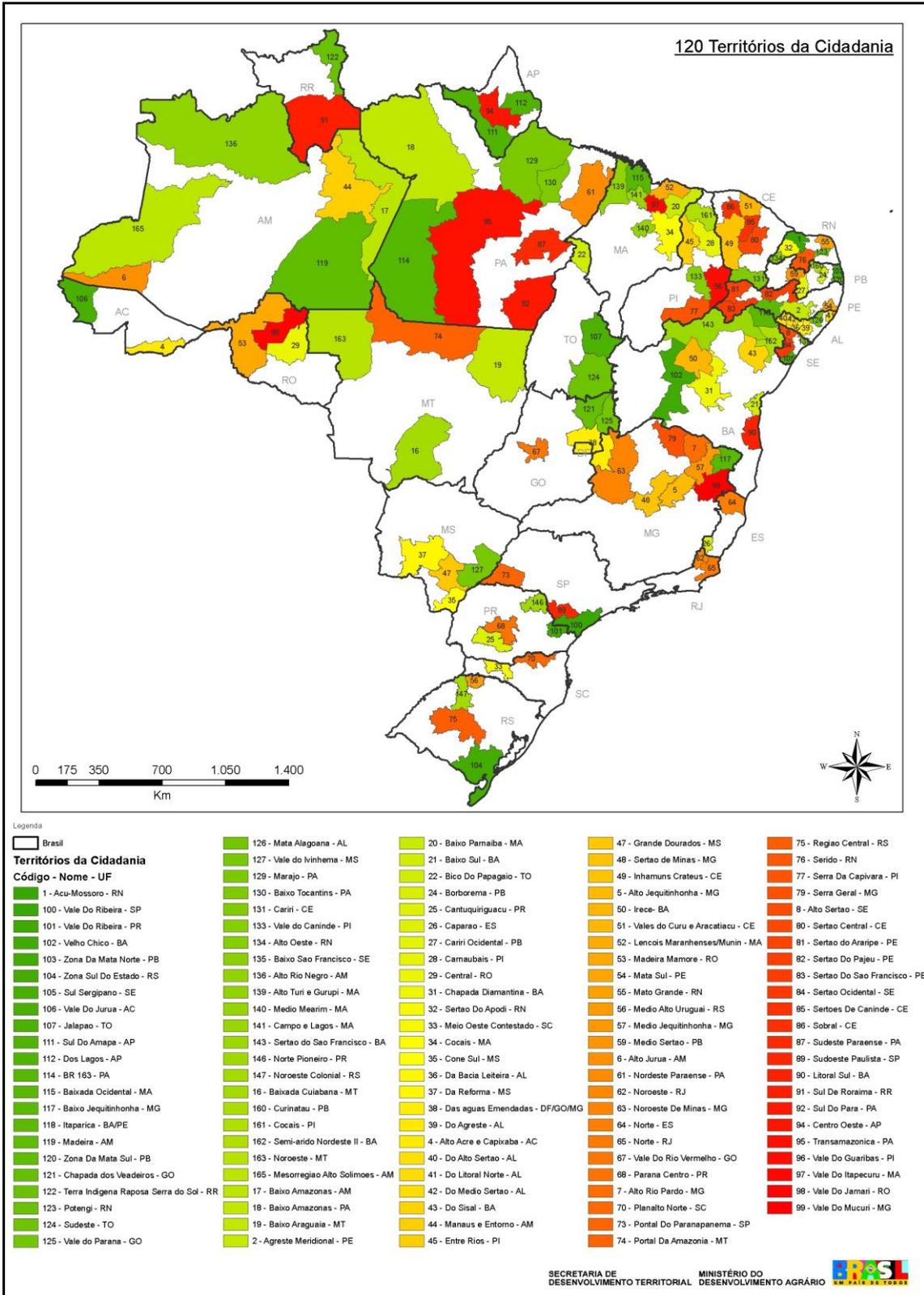


Figura 2. Territórios da Cidadania no Brasil.

Fonte: MDA, 2016. Disponível em: http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/filestorage/index?folder_id=2083914. Acesso em: 5 ago. 2016.

As figuras 3, 4, 5, 6 e 7, apresentando de maneira mais detalhada os Territórios Rurais e os Territórios inseridos no Programa Territórios da Cidadania em cada uma das regiões do país, nos mostram a abrangência dos Programas.

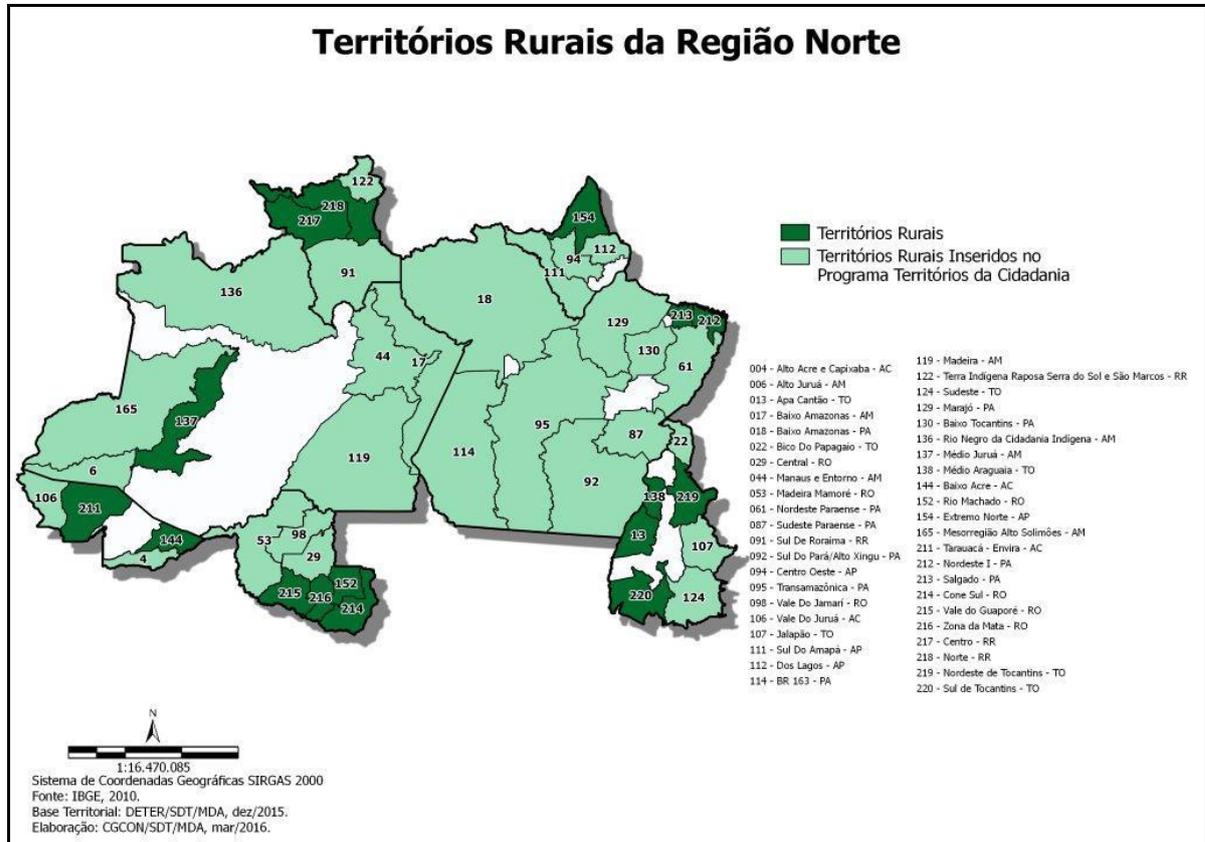


Figura 3. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Norte.

Fonte: MDA, 2016. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/mapas/>. Acesso em: 24 fev. 2017.

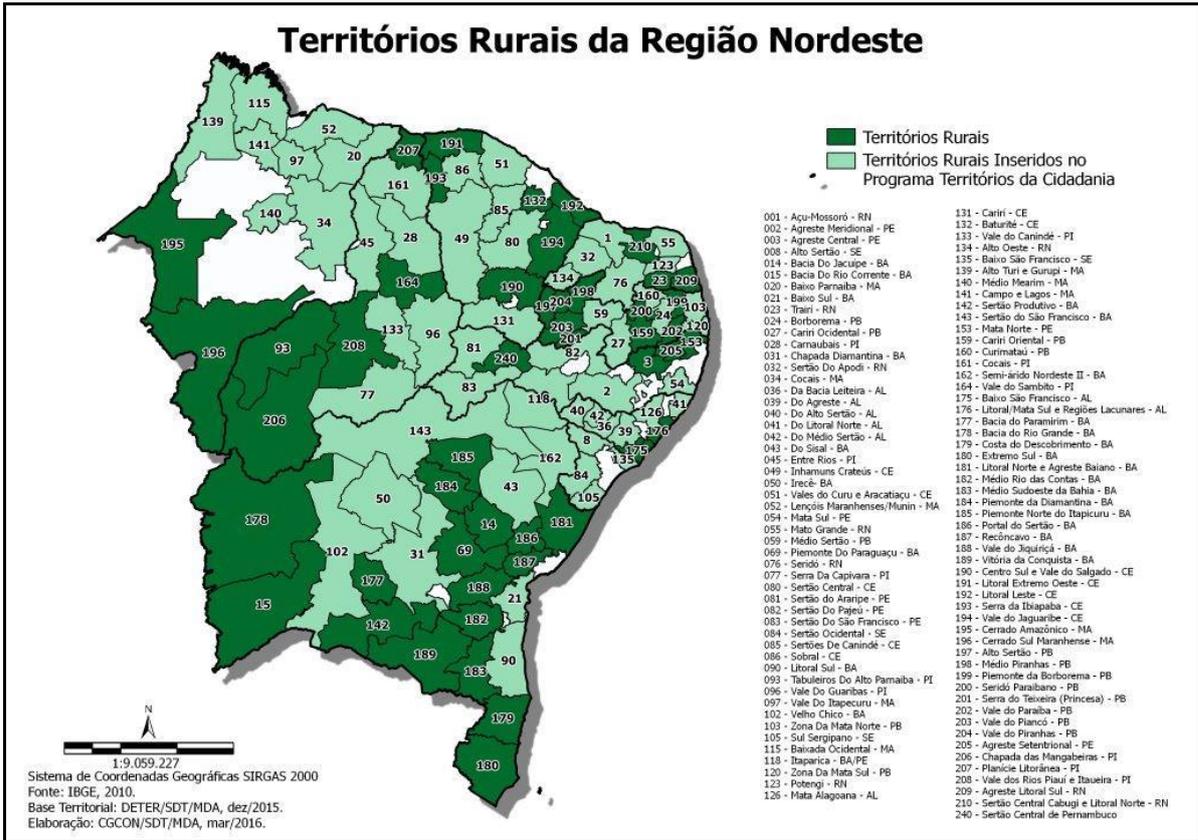


Figura 4. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Nordeste.
Fonte: MDA, 2016. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/mapas/>. Acesso em: 24 fev. 2017.

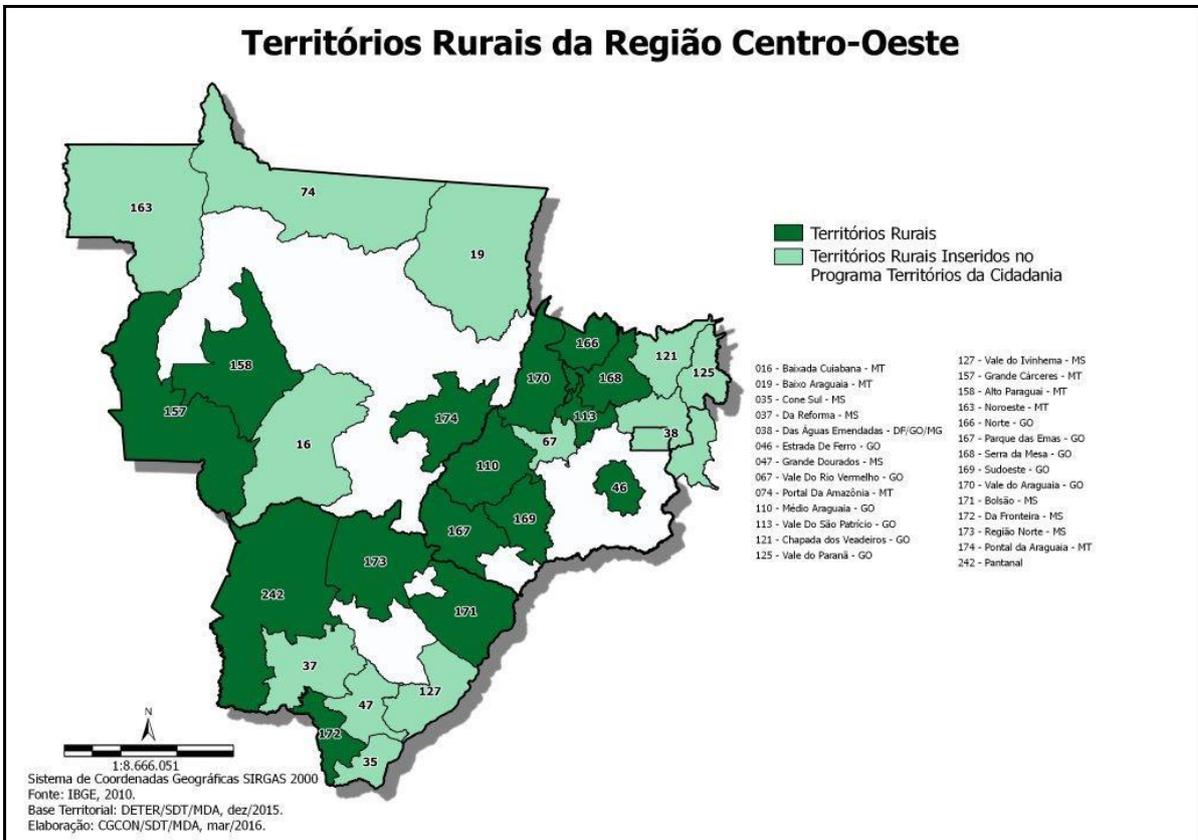


Figura 5. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Centro-Oeste.
Fonte: MDA, 2016. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/mapas/>. Acesso em: 24 fev. 2017.

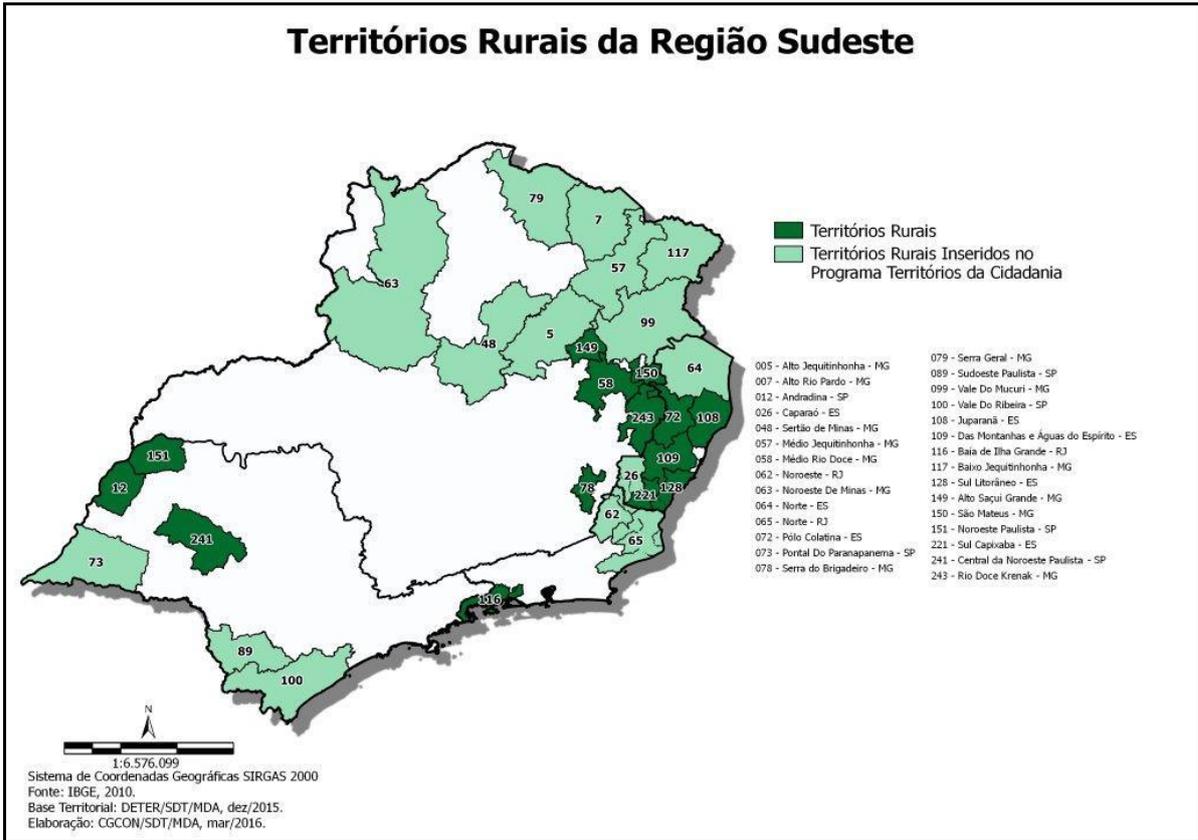


Figura 6. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sudeste.

Fonte: MDA, 2016. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/mapas/>. Acesso em: 24 fev. 2017.

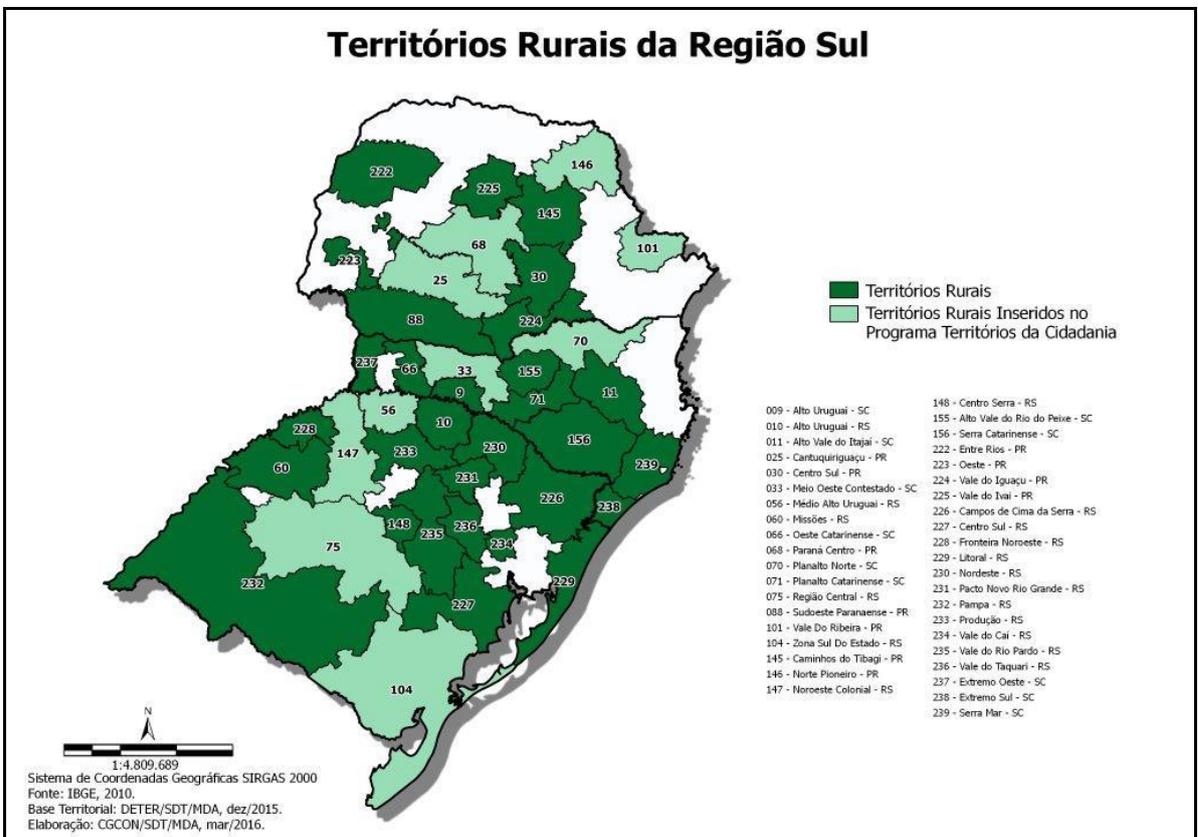


Figura 7. Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sul.

Fonte: MDA, 2016. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/mapas/>. Acesso em: 24 fev. 2017.

O Art. 2º do DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008 nos mostra os objetivos do programa.

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla:

- I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
- III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;
- V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (BRASIL, 2008).

Ainda tomando por base o DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008, o Art. 3º nos fala dos critérios de escolha e priorização dos territórios a serem incorporados pelo PTC.

Art. 3º A escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania dar-se-ão pela ponderação dos seguintes critérios:

- I - estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- II - menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial;
- III - maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- IV - maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
- V - maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;
- VI - baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional;
- VII - convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo;
- VIII - maior organização social;
- IX - maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (BRASIL, 2008).

O Programa é acompanhado por um Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento, responsável por assegurar a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas. Este grupo era composto originalmente por: Casa Civil; Secretaria Geral da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério da Justiça; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério da Fazenda; Ministério da Pesca e Aquicultura; Secretaria de

Relações Institucionais da Presidência da República; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria para as Mulheres da Presidência da República; e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2008).

Além do grupo interministerial descrito, o Programa ainda conta com um Comitê Gestor Nacional, um Comitê de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. Sobre o papel de cada um destes, a *Revista Territórios da Cidadania* (MDA, 2009) nos traz uma apresentação geral.

O Comitê Gestor Nacional, reúne os Ministérios parceiros do Programa, define os Territórios atendidos, aprova diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa.

O Comitê de Articulação Estadual, composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios, apoia a organização dos Territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do Programa.

O Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada Território, é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa (p. 4).

Embora com gestão mais complexa, o PTC não representa grande avanço conceitual, quando comparado ao PRONAT. Utilizando os mesmos referenciais teóricos, foram selecionados os Territórios que, no entendimento do governo federal, se apresentavam com maior fragilidade econômica, maior concentração de pobreza rural, maiores dificuldades de acesso a serviços básicos, estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas.

O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades propostas pela Agenda Social do Governo Federal. Seu objetivo é a “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, mediante o planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania [...] (DELGADO; LEITE, 2011, p. 94).

É importante se destacar que, diferentemente das políticas anteriores, o PTC avança na tentativa de garantir a representatividade e participação, nas políticas públicas, de segmentos não contemplados anteriormente, como beneficiários de reforma agrária, indígenas e quilombolas.

A *Revista Territórios da Cidadania* (MDA, 2009) apresenta também a forma como são desenvolvidos os trabalhos no território, por meio de ciclos de planejamento e gestão colocados em execução anualmente.

De acordo com o documento, uma Matriz de Ações contendo as propostas de ações do governo federal é apresentada todo ano em cada Território. Feita a apresentação, inicia-se o debate, coordenado pelo Colegiado Territorial, onde serão discutidas as ações e levantadas as demandas e prioridades. Após a etapa de debates (Debate Territorial, como é denominado no documento), o governo incorpora as complementações e realiza ajustes na Matriz apresentada, resultando no Plano de Execução, que servirá ao monitoramento e controle social da realização das ações pactuadas. O documento prevê que o controle das ações seja realizado por meio de Relatórios de Execução, onde serão detalhados os estágios de execução física e orçamentária, as restrições, riscos e providências tomadas.



Figura 8. Ciclo de Planejamento e Gestão.
Fonte: MDA, 2009.

A tabela 3 reproduzida de Souza (2015), mostra as ações desenvolvidas no âmbito do PTC, bem como as Secretarias e Ministérios envolvidos, nos anos 2008, 2009, 2010 e 2013.

**Tabela 3 - Ações PTC e Secretarias e Ministérios envolvidos
(2008, 2009, 2010 e 2013)**

<i>Ministérios e Secretarias</i>	2008	2009	2010	2013
Ministério da Integração Nacional	40	13	15	5
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	6	3	11	2
Ministério da Saúde	14	17	19	5
Ministério da Justiça	5	8	13	-

Ministério do Desenvolvimento Agrário	45	27	37	32
Ministério da Cultura	3	1	6	4
Ministério da Educação	11	11	13	7
Ministério das Cidades	11	6	6	2
Ministério de Minas e Energia	1	1	-	-
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	11	11	11	3
Ministério do Meio Ambiente	5	7	13	-
Ministério do Trabalho e Emprego	6	2	6	1
Ministério da Pesca e Aquicultura	17	-	16	4
Ministério da Fazenda	-	3	3	-
Ministério das Comunicações	-	1	4	1
Casa Civil da Presidência da República	-	-	3	-
Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação	-	-	3	1
Secr. Esp. de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Pres. Rep	3	2	-	1
Secretaria Esp. de Políticas para as Mulheres da Presidência da Rep.	2	-	-	3
Total	180	113	180	71

Fonte: SOUZA, 2015.

A tabela mostra, na evolução da série histórica, a significativa redução no número de ações desenvolvidas, não se mantendo, em 2013 nem ao menos 50% das ações do ano de lançamento do Programa. Vale destacar que a redução no número de ações entre os anos de 2008 e 2009 torna-se ainda mais significativa em se considerando que neste período houve a duplicação no número de Territórios da Cidadania, passando de sessenta para cento e vinte Territórios incorporados ao Programa.

A análise da série histórica também revela, associada à redução no número de ações, a concentração destas no, atualmente extinto, MDA, o que pode significar uma limitação a um dos principais objetivos do PTC, promover ações e políticas integradas, seguindo as premissas da abordagem territorial e superando a orientação setorial do PRONAT.

Tomando por base o documento já citado *Revista...* (2009), temos que no ano de 2008 foram destinados R\$ 9,3 bilhões em apoio a 180 ações, distribuídas nos sessenta Territórios da Cidadania instituídos à época, estando as ações divididas nos três eixos de atuação: “Apoio a Atividades Produtivas”; “Cidadania e Direitos; e “Qualificação da Infraestrutura”. Já no ano de 2009 o valor aumenta significativamente, passando a R\$ 23,5 bilhões e abrangendo ações agora nos cento e vinte Territórios instituídos.

Tabela 4 - Recursos por ações e eixos de atuação (2008 – 2009)

Eixos	2008		2009	
	Ações	Pago	Ações	Pago
Apoio a Atividades Produtivas	77	R\$ 1,4 bilhão	62	R\$ 5,5 bilhões
Cidadania e Direitos	55	R\$ 6,4 bilhões	82	R\$ 13,8 bilhões
Qualificação da Infraestrutura	48	R\$ 1,5 bilhão	37	R\$ 4,1 bilhões
Totais	180	R\$ 9,3 bilhões	181	R\$ 23,5 bilhões

Fonte: MDA, 2009.

No ano de 2009, os eixos de atuação são subdivididos em sete grupos de ações, sendo possível focar ainda a destinação dos recursos. Os grupos são: “Organização Sustentável da Produção”; “Direitos e Desenvolvimento Social”; “Saúde, Saneamento e Acesso à Água”; “Educação e Cultura”; “Infraestrutura”; “Apoio à Gestão Territorial”; e “Ações Fundiárias”.

Desta forma, em 2009, os recursos passam, também, a ser subdivididos de acordo com os grupos de ações, conforme mostra a tabela 5.

Tabela 5 - Recursos por Grupo de Ações (2009)

Grupos de Ações	Ações	Recursos
Organização Sustentável da Produção	71	R\$ 5,7 bilhões
Direitos e Desenvolvimento Social	15	R\$ 9,1 bilhões
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	28	R\$ 3,2 bilhões
Educação e Cultura	35	R\$ 2,1 bilhões
Infraestrutura	13	R\$ 2,9 bilhões
Apoio à Gestão Territorial	9	R\$ 24,4 milhões
Ações Fundiárias	10	R\$ 398,8 milhões
Totais	181	R\$ 23,5 bilhões

Fonte: MDA, 2009. (Organizado pelo autor).

Com base no exposto, podemos notar a centralidade do Colegiado Territorial, que continua sendo o responsável pela gestão social das ações, atuando como mediador e interlocutor entre os sujeitos e grupos sociais do Território e as instâncias de outros níveis de governo. Entretanto, no âmbito do PTC, “o desafio torna-se maior, pois envolve diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, tornando complexo o processo de gestão social” (DELGADO; LEITE, 2011, p. 97).

[..] Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da

territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários – com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais (DELGADO; LEITE, 2011, p. 97).

O documento institucional “*Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais: guia para a organização social*” (SDT/MDA, 2006) apresenta a compreensão institucional acerca do papel dos Colegiados Territoriais na gestão social das ações de desenvolvimento nos Territórios.

[...] Apresentam a participação de órgãos governamentais, mas não se constituem como estruturas de governo. Seus papéis principais são o de formular estratégias e propostas de ações integradas para a construção do desenvolvimento territorial rural sustentável, bem como contribuir para a construção de parcerias e propor e acompanhar as políticas públicas de desenvolvimento, criando assim um espaço de diálogo entre atores sociais e organizações que se relacionam com o desenvolvimento do território, se tornando um espaço de gestão social do desenvolvimento do território (p. 15).

O mesmo documento orienta que, inicialmente, os Colegiados deverão estar estruturados em três esferas, sendo elas: *Plenário*, *Núcleo Diretivo (ND)* e *Núcleo Técnico (NT)*. Sendo esta a conformação inicial, prevê-se que poderão ser formadas novas células de atuação, conforme a necessidade e amadurecimento das ações em cada Território. Vamos, então, a uma breve descrição destas esferas colegiadas.

O *Plenário* é compreendido como órgão colegiado superior, ao qual competem as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento do Território. Suas atribuições incluem articulações institucionais, análise e aprovação dos PTDRSs, seleção de projetos específicos a serem implementados, apreciação dos relatórios de acompanhamento e avaliação. É, também, de responsabilidade do *Plenário* a elaboração e aprovação do Regimento Interno do Colegiado.

O *Núcleo Diretivo (ND)* tem a função de coordenar as ações do Colegiado, articulando os atores sociais na construção e implementação dos planos e projetos territoriais. Deverá ser composto paritariamente, de forma a representar as forças estratégicas atuantes no Território.

O *Núcleo Técnico (NT)* tem a função de fornecer apoio técnico às atividades do Colegiado e deve ser formado por organizações de apoio e assessoria técnica.

Delgado e Leite (2011) nos dizem que, compostos por representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, os Colegiados Territoriais são ampliados nos Territórios da

Cidadania, quando em comparação aos Territórios Rurais, passando a possuir coordenação executiva com composição paritária, diferente da composição no âmbito do PRONAT, na qual, geralmente, prevalece a participação da sociedade civil com 2/3 dos representantes.

Os autores ainda nos falam das atribuições dos Colegiados Territoriais.

Entre as atribuições dos Colegiados Territoriais destacam-se: i) divulgar as ações do programa; ii) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão preestabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes; iii) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; iv) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; v) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; vi) exercer o controle social do programa DELGADO; LEITE, 2011, p. 95-96).

Os mesmos autores também descrevem a gestão financeira do Programa no que diz respeito ao papel dos Comitês Gestores Nacional e Estaduais e dos Colegiados Territoriais.

Do ponto de vista da gestão financeira do programa, os diferentes espaços de coordenação têm realizado diversos exercícios de gestão na busca de resultados expressivos na execução financeiro-orçamentária das ações do PTC. Assim, segundo a normatividade estabelecida pelo programa: o Comitê Gestor Nacional analisaria os resultados macro, pressionando os ministérios para que ocorra maior execução nas linhas com baixo empenho ou pagamento. Além disso, procuraria evitar cortes orçamentários nas ações correspondentes ao PTC. Os Comitês de Articulação Estadual averiguariam a execução nos territórios, levantando com os Colegiados Territoriais os problemas que impossibilitam maior liquidação dos recursos, ao mesmo tempo em que retornariam ao Comitê Gestor Nacional com as sugestões aos ministérios responsáveis pelas ações. Os Colegiados Territoriais, assim como os Comitês de Articulação Estadual, acompanhariam, analisariam e controlariam a execução orçamentária nos seus respectivos territórios, repassando ao Comitê Gestor Nacional as dificuldades na implementação das ações (DELGADO; LEITE, 2011, p. 96).

Com relação à composição dos Colegiados Territoriais, é importante atentar para necessidade de se avaliar em que medida estas instâncias conseguem envolver e representar forças sociais do território que não somente o público alvo do ex-MDA, e, também, como tem se dado a atuação destas representações no que diz respeito aos recursos vinculados ao PROINF, se os colegiados estão, de fato participando na formulação dos projetos e políticas ou se continua se repetindo a prática tradicional que resume a participação popular apenas à fiscalização e controle de aplicação de recursos.

Se faz igualmente necessário promover e garantir a participação e representatividade dos segmentos que não possuem a mesma visibilidade dos agricultores familiares nos Territórios, como quilombolas e indígenas, ou outros, que, por não comporem associações,

cooperativas, movimentos sociais, sindicatos ou outras formas de organização, correm o risco de serem alijados das discussões e processos decisórios.

Encerrando, feitas as considerações deste capítulo e da primeira parte como um todo, passaremos agora à segunda parte do trabalho, onde apresentaremos o Território da Cidadania adotado em nosso estudo para a apreensão da forma como as políticas territoriais tem se materializado nos espaços onde são implementadas. Para isso, realizaremos uma caracterização da realidade das múltiplas dimensões deste Território, relacionando-as aos critérios estabelecidos pelo Programa Territórios da Cidadania para priorização e seleção dos recortes espaciais incorporados. Apresentaremos também, nesta segunda seção, um resgate histórico do processo de ocupação do Pontal do Paranapanema.

PARTE II

O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO PONTAL DO PARANAPANEMA

CAPÍTULO 4

CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: UM OLHAR SOBRE OS NÚMEROS

Feita a apresentação e discussão acerca dos pressupostos teóricos que norteiam este estudo e orientam a elaboração de políticas territoriais, e antes de iniciarmos a discussão sobre as ações desenvolvidas pelo Programa Territórios da Cidadania no Pontal do Paranapanema, é necessário que façamos a apresentação e descrição do recorte espacial utilizado pelo Governo Federal para a institucionalização deste Território da Cidadania, relacionando algumas de suas características e indicadores socioeconômicos com os critérios estabelecidos para escolha e priorização dos espaços de implantação e desenvolvimento das ações do Programa.

O Território da Cidadania do Pontal do Pontal do Paranapanema abrange uma área de aproximadamente 18. 441 km² , sendo composto por 32 municípios: Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Iepê, Indiana, João Ramalho, Marabá Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narandiba, Piquerobi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Rancharia, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio (BRASIL, 2015).

Os limites físicos são dados, ao norte pelo Rio do Peixe, ao sul pelo Rio Paranapanema, a oeste pelo Rio Paraná e a leste com os rios Laranja Doce e Ribeirão dos Gaúchos. Tal hidrografia, sobretudo no que diz respeito aos rios Paraná e Paranapanema, além de possibilitar a navegação e transporte de cargas, proporciona à região interessante potencial para a atividade pesqueira e de piscicultura, conforme discutiremos mais à frente.

A figura 9 nos fornece a localização do Território e identifica os municípios.

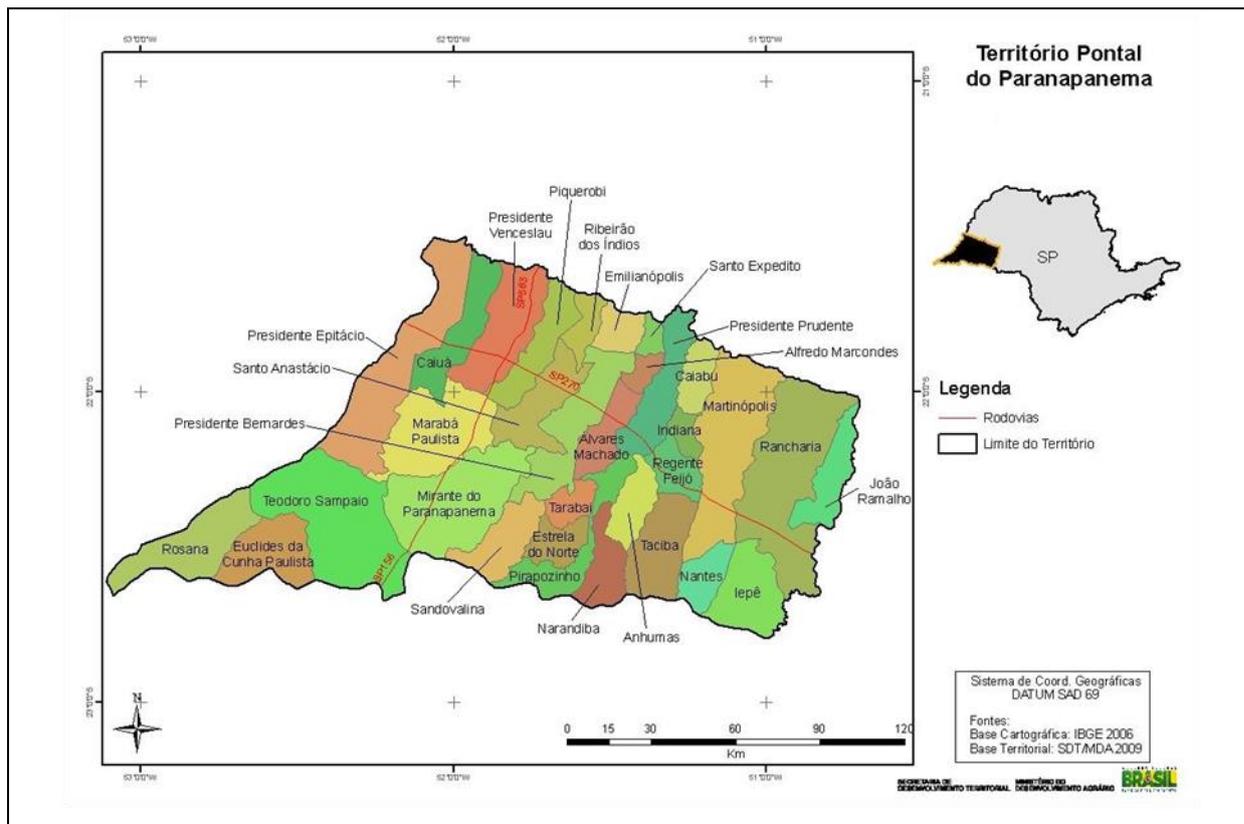


Figura 9. Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.

Fonte: MDA, 2016.

De acordo com números oficiais do Censo Demográfico de 2010, a população total do Território é de 583.703 habitantes, dos quais, 59.874 vivem na área rural, o que corresponde a 10,25% da população total. Possui 12.349 agricultores familiares e 5.853 famílias assentadas. Seu IDH médio é de 0,80 (BRASIL, 2015).

A tabela 6 nos mostra a evolução da distribuição da população entre área urbana e área rural de cada um dos 32 municípios que compõem o Território para a série histórica 1991 – 2000 – 2010.

Tabela 6 – Distribuição da população dos municípios do Pontal do Paranapanema nos anos 1991, 2000 e 2010

Municípios	População total (1991)	População total (2000)	População total (2010)	População rural (1991)	População rural (2000)	População rural (2010)	População urbana (1991)	População urbana (2000)	População urbana (2010)
<i>Brasil</i>	146.825.475	169.798.885	190.755.799	35.834.485	31.844.926	29.830.007	110.990.990	137.953.959	160.925.792
<i>São Paulo</i>	31.588.925	37.032.403	41.262.199	2.274.064	2.439.552	1.676.948	29.314.861	34.592.851	39.585.251
Alfredo Marcondes	3.493	3.697	3.891	1.203	1.025	636	2.290	2.672	3.255
Álvares Machado	18.865	22.661	23.513	3.478	2.565	2.330	15.387	20.096	21.183
Anhumas	3.242	3.411	3.738	1.360	904	679	1.882	2.507	3.059
Caiabu	3.854	4.077	4.072	1.458	962	757	2.396	3.115	3.315
Caiuá	3.341	4.192	5.039	1.881	2.423	3.109	1.460	1.769	1.930
Emilianópolis	2.901	2.893	3.020	939	702	523	1.962	2.191	2.497
Estrela do Norte	2.777	2.625	2.658	1.124	839	559	1.653	1.786	2.099
Euclides da Cunha Paulista	9.564	10.214	9.585	3.224	3.783	3.474	6.340	6.431	6.111
Iepê	7.334	7.257	7.628	1.663	1.299	855	5.671	5.958	6.773
Indiana	4.622	4.932	4.825	1.158	871	698	3.464	4.061	4.127
João Ramalho	3.056	3.842	4.150	1.067	767	607	1.989	3.075	3.543
Marabá Paulista	3.494	3.699	4.812	1.590	1.651	2.670	1.904	2.048	2.142
Martinópolis	19.673	22.346	24.219	4.487	4.371	3.878	15.186	17.975	20.341
Mirante do Paranapanema	15.179	16.213	17.059	4.634	6.380	7.014	10.545	9.833	10.045
Nantes	2.679	2.269	2.707	763	610	276	1.916	1.659	2.431
Narandiba	3.138	3.743	4.288	1.212	1.461	1.183	1.926	2.282	3.105
Piquerobi	3.268	3.478	3.537	964	1.024	868	2.304	2.454	2.669
Pirapozinho	20.992	22.104	24.694	1.964	1.389	1.232	19.028	20.715	23.462
Presidente Bernardes	13.410	14.662	13.570	4.487	4.508	3.070	8.923	10.154	10.500
Presidente Epitácio	34.851	39.298	41.318	4.124	2.943	2.773	30.727	36.355	38.545

Presidente Prudente	165.484	189.186	207.610	5.257	3.957	4.235	160.227	185.229	203.375
Presidente Venceslau	36.120	37.347	37.910	1.732	2.793	1.638	34.388	34.554	36.272
Rancharia	26.913	28.772	28.804	3.837	3.783	2.976	23.076	24.989	25.828
Regente Feijó	14.963	16.998	18.494	2.670	1.732	1.445	12.293	15.266	17.049
Ribeirão dos Índios	2.119	2.222	2.187	531	462	337	1.588	1.760	1.850
Rosana	20.738	24.229	19.691	15.733	18.031	3.833	5.005	6.198	15.858
Sandovalina	2.403	3.089	3.699	758	1.339	1.118	1.645	1.750	2.581
Santo Anastácio	19.960	20.749	20.475	2.497	1.705	1.395	17.463	19.044	19.080
Santo Expedito	2.222	2.526	2.803	593	525	325	1.629	2.001	2.478
Taciba	4.750	5.221	5.714	1.439	979	862	3.311	4.242	4.852
Tarabai	4.714	5.786	6.607	783	559	498	3.931	5.227	6.109
Teodoro Sampaio	18.934	20.003	21.386	3.358	4.081	4.021	15.576	15.922	17.365

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

Observando a tabela 6 notamos que, com base no Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2010, dos 32 municípios que compõem o Território, o município de Presidente Prudente, com população aproximada de 200 mil habitantes, ocupa lugar de destaque, atuando como polo regional, sendo, também, o único em que a população ultrapassa os 50 mil habitantes, limite máximo de população média entre os municípios utilizado como critério para a implantação dos Territórios da Cidadania. Sendo que os demais municípios, em sua maioria, são de pequeno número de habitantes, com fortes traços rurais e dinâmicas internas diretamente relacionadas às atividades agropecuárias. Com estas características, chamam atenção municípios em que a população rural ultrapassa a população urbana, são os casos de Caiuá (2010), com 3.109 habitantes na área rural e 1.930 habitantes na área urbana, e Marabá Paulista⁸ (2010), com suas áreas rural e urbana apresentando, respectivamente, 2.670 habitantes e 2.142 habitantes.

Cabe destacar que, embora, de maneira geral, tenha havido uma diminuição de 26,95% da população rural no período apresentado (1991 a 2010), o que corresponde a, aproximadamente, 22.094 habitantes, alguns municípios apresentaram crescimento desta população ao longo dos anos, seja para toda a série histórica, seja apenas em dado momento do período. São os casos dos municípios contidos no Quadro 1.

Municípios	Aumento de População Rural
Caiuá	1.228 pessoas em todo o período
Euclides da Cunha Paulista	250 pessoas em todo o período
Marabá Paulista	1.080 pessoas em todo o período
Mirante do Paranapanema	2.380 pessoas em todo o período
Narandiba	249 pessoas entre 1991 e 2000
Piquerobi	60 pessoas entre 1991 e 2000
Presidente Bernardes	21 pessoas entre 1991 e 2000
Presidente Venceslau	1.061 pessoas entre 1991 e 2000
Rosana	2.298 pessoas entre 1991 e 2000
Sandovalina	360 pessoas em todo o período
Teodoro Sampaio	663 pessoas em todo o período

Quadro 1. Municípios com Aumento de População Rural no Período 1991 - 2000 – 2010.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

⁸ Com relação à população do município de Marabá Paulista, sobretudo a rural, é importante mencionar que esta sofrerá um acréscimo, pois, após anos de luta e acampamento, em torno de 200 famílias sem-terra estão na iminência de serem assentadas em área arrecadada da Fazenda Nazaré.

Mesmo que, a princípio, alguns números não pareçam muito expressivos, é importante que sejam analisados, pois tal movimento se deve, em grande medida, às mobilizações e ocupações de terras por trabalhadores rurais sem-terra, e pela consequente implantação de assentamentos rurais em vários destes municípios, sobretudo, na década de 1990.

A respeito do aumento da população rural devido à implantação dos assentamentos rurais, o *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS* (2011) cita matéria do Jornal Oeste Notícias de 05/11/2010, em que o então prefeito de Marabá Paulista atribui o aumento de “mais de 30% da população aos assentamentos agrários implantados no município, além dos incentivos dados pela Prefeitura, através da doação de terrenos para a construção da casa própria por famílias carentes, aliado a construção de uma penitenciária”.

O processo de implantação dos assentamentos rurais, mesmo desempenhando importante função na transformação da estrutura fundiária da região, ainda tem muito que avançar, já que as populações camponesas e os assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema ainda convivem lado a lado com o latifúndio, conforme PTDRS (2011).

A expansão da população em áreas de assentamento revela uma situação sempre presente no território: a relação entre a existência de grandes propriedades apesar da expansão das pequenas unidades agrícolas, pois os domínios de extensões baseadas no agronegócio (grande propriedade) ainda não se modernizaram e partes das terras não cultivadas formam reserva de valor (p. 20).

A tabela 7 nos mostra o número de assentamentos rurais e famílias assentadas nos municípios do Território.

Tabela 7 - Assentamentos rurais e famílias assentadas no Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	Nº de Assentamentos	Famílias assentadas
Alfredo Marcondes	0	0
Álvares Machado	0	0
Anhumas	0	0
Caiabu	0	0
Caiuá	6	366
Emilianópolis	0	0
Estrela do Norte	0	0
Euclides da Cunha	10	653
Iepê	1	29
Indiana	0	0
João Ramalho	1	37
Marabá Paulista	6	269

Martinópolis	2	124
Mirante do Paranapanema	34	1.561
Nantes	0	0
Narandiba	0	0
Piquerobi	3	84
Pirapozinho	0	0
Presidente Bernardes	8	266
Presidente Epitácio	4	345
Presidente Prudente	0	0
Presidente Venceslau	7	340
Rancharia	2	178
Regente Feijó	0	0
Ribeirão dos Índios	1	40
Rosana	4	628
Sandovalina	2	198
Santo Anastácio	0	0
Santo Expedito	0	0
Taciba	0	0
Tarabaí	0	0
Teodoro Sampaio	21	875

Fonte: Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" – ITESP, 2013. (Organizado pelo autor).

A tabela 7 nos revela um total de 112 assentamentos rurais na região, sendo 5.993 famílias assentadas, números que expressam a importância da construção de políticas públicas que possibilitem a permanência e reprodução social das famílias camponesas já assentadas e a democratização do acesso à terra, com a formação de novos assentamentos, contribuindo, assim, na dinamização das economias dos municípios, construção de novas formas de sociabilidade, transformação da estrutura fundiária regional, geração de empregos e, consequente, redução da concentração de renda.

Ao tratar dos assentamentos rurais no estado de São Paulo, BERGAMASCO e NORDER (2010), destacam o fato destes

(...) terem contribuído na percepção dos próprios assentados para uma melhoria geral de suas condições de vida. Ao mesmo tempo, essas comunidades rurais têm favorecido diversas inovações, como mudanças nas relações sociais e políticas da esfera local, arranjos comerciais e padrões tecnológicos alternativos, e a gradual consolidação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar (p. 332).

A respeito da concentração de renda no Território, a tabela 8 nos fornece informações sobre o percentual de renda apropriada por diferentes estratos da população e uma razão de comparação entre ricos e pobres em cada município no ano de 2010.

Tabela 8 - Desigualdade na apropriação da renda nos municípios do Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres (2010)	Percentual da renda apropriada pelos 40% mais pobres (2010)	Percentual da renda apropriada pelos 60% mais pobres (2010)	Percentual da renda apropriada pelos 80% mais pobres (2010)	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos (2010)	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos (2010)	Razão 20% mais ricos / 40% mais pobres (2010)	Razão 10% mais ricos / 40% mais pobres (2010)
<i>Brasil</i>	2,41	8,59	19,23	36,60	63,40	48,93	14,83	22,78
<i>São Paulo</i>	3,54	10,66	21,45	38,56	61,44	46,87	11,48	17,60
Alfredo Marcondes	6,62	17,86	34,98	57,22	42,78	26,47	4,80	5,93
Álvares Machado	4,97	14,03	27,66	47,34	52,66	36,45	7,49	10,39
Anhumas	5,54	15,78	31,42	52,24	47,76	32,27	6,07	8,18
Caiabu	6,36	18,38	34,93	55,76	44,24	30,52	4,82	6,64
Caiuá	4,51	14,00	28,52	49,21	50,79	35,62	7,23	10,18
Emilianópolis	6,11	17,44	33,72	55,96	44,04	29,79	5,11	6,83
Estrela do Norte	5,89	15,61	30,59	51,05	48,95	35,13	6,31	9,00
Euclides da Cunha Paulista	4,19	13,69	28,25	50,02	49,98	34,01	7,25	9,94
Iepê	5,08	14,93	29,50	50,24	49,76	35,04	6,78	9,39
Indiana	5,34	15,26	29,65	49,62	50,38	35,97	6,65	9,43
João Ramalho	5,36	15,83	30,81	51,92	48,08	33,21	6,09	8,39
Marabá Paulista	5,78	16,43	31,82	54,67	45,33	29,29	5,52	7,13
Martinópolis	5,10	15,09	29,42	48,84	51,16	36,18	6,82	9,59
Mirante do Paranapanema	3,44	12,07	25,93	46,14	53,86	39,04	8,91	12,94
Nantes	7,17	18,95	35,39	57,45	42,55	26,99	4,51	5,70
Narandiba	6,65	18,13	34,19	56,36	43,64	28,15	4,82	6,21
Piquerobi	5,12	15,52	30,75	52,49	47,51	30,44	6,12	7,85
Pirapozinho	4,16	12,54	25,05	42,88	57,12	43,18	9,11	13,78

Presidente Bernardes	4,55	13,44	27,39	47,91	52,09	35,48	7,75	10,56
Presidente Epitácio	4,67	13,80	27,29	46,99	53,01	37,64	7,67	10,91
Presidente Prudente	4,08	11,86	23,06	40,75	59,25	44,99	9,98	15,18
Presidente Venceslau	4,60	13,43	26,17	44,82	55,18	40,70	8,20	12,12
Rancharia	4,93	14,38	27,94	47,87	52,13	37,94	7,27	10,55
Regente Feijó	5,21	14,69	28,37	48,22	51,78	37,36	7,01	10,17
Ribeirão dos Índios	6,31	17,40	33,45	55,84	44,16	28,80	5,09	6,62
Rosana	2,81	9,23	19,85	36,46	63,54	50,52	13,83	21,88
Sandovalina	5,09	14,61	29,26	52,01	47,99	31,63	6,58	8,66
Santo Anastácio	4,34	12,23	24,51	42,39	57,61	44,36	9,35	14,51
Santo Expedito	5,41	16,36	32,40	52,90	47,10	33,40	5,77	8,17
Taciba	6,47	17,91	33,63	54,32	45,68	30,05	5,07	6,71
Tarabai	5,57	16,06	31,56	54,04	45,96	30,08	5,74	7,49
Teodoro Sampaio	4,17	13,52	27,64	48,17	51,83	35,97	7,67	10,64

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

A análise da tabela 8 nos revela que, com relação à apropriação da renda por diferentes estratos da população, embora, de maneira geral, os municípios abordados apresentem melhores percentuais (renda menos concentrada), quando comparados aos números do estado e do país, a renda ainda é significativamente concentrada no Território.

A realidade da concentração da renda fica clara quando observamos que em nenhum dos municípios analisados a parcela dos 20% mais pobres da população se apropria, ao menos, de 10% da renda, sendo 7,17%, no município de Nantes, o mais alto percentual apropriado por esta população. Situação parecida ocorre com a faixa dos 40% mais pobres, cuja apropriação de renda não chega a 20%, apresentando seu valor mais elevado, 18,95%, também no município de Nantes. Em oposição, observando o segmento dos 20% mais ricos, notamos que seu percentual de renda apropriada se mantém sempre acima dos 40%, sendo o valor mínimo, 42,55%, observado, mais uma vez, no município de Nantes. Em situação semelhante, notamos que, no estrato dos 10% mais ricos, o percentual de renda apropriada nunca fica abaixo dos 25%, sendo seu menor valor, 26,47%, encontrado no município de Álvares Machado.

Em movimento de análise oposto ao realizado anteriormente, podemos notar que é no município de Rosana onde a parcela dos 10% mais pobres da população se apropria do menor percentual da renda, 2,81%. Chegamos ao mesmo município quando buscamos o menor percentual de renda apropriado pelo estrato dos 40% mais pobres, com o percentual de 9,23%. Rosana também se destaca quando buscamos os municípios onde os percentuais de renda apropriada pelos estratos dos 20% e 10% mais ricos da população são mais elevados, apresentando para estas faixas os valores de 63,54% e 50,52%, respectivamente.

Corroborando com as observações realizadas, as colunas que tratam de razão entre mais ricos e mais pobres colocam em evidência os mesmos municípios já destacados, Nantes (com menores valores) e Rosana (com maiores valores). Para as razões de comparação entre os 20% mais ricos e os 40% mais pobres, e entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres, o município de Nantes apresenta, respectivamente, razões de 4,51 e 5,7, enquanto o município de Rosana apresenta as razões de 13,83 e 21,88, respectivamente.

A análise demonstra, portanto, que, ainda que alguns municípios como Mirante do Paranapanema e Presidente Prudente mereçam atenção especial por conta de suas significativas concentrações de renda, são os municípios de Nantes e Rosana que se destacam por apresentarem, respectivamente, a menor e a maior concentração de renda no Território.

Ainda na busca de, por meio dos números, elucidar a desigualdade social e concentração de renda nos municípios analisados e tornar mais clara a discussão, podemos nos valer de um parâmetro utilizado internacionalmente para se mensurar a desigualdade na distribuição de renda, o Índice de Gini.

O Índice, concebido no ano de 1912, serve ao entendimento de que “tão importante quanto conhecer a pobreza, é conhecer a distribuição da riqueza. Algumas das desigualdades mais disfuncionais e inibidoras de oportunidades para a sociedade estão localizadas nos milésimos mais elevados da distribuição de renda” (BRASIL, 2016, p. 5).

Em uma perspectiva global, os países latino-americanos em geral, e particularmente o Brasil, destacam-se pela elevada desigualdade da distribuição da renda. Os países mais desenvolvidos, por sua vez, destacam-se por possuírem um padrão mais moderado de desigualdade (BRASIL, 2016, p. 3).

A respeito do Índice de Gini, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) nos fornece informações.

O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos [...] (IPEA, 2004. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 20 dez. 2016).

A figura 10, retirada do *Caderno Territorial do Pontal do Paranapanema* (MDA, 2015), mostra a evolução comparativa do Índice de Gini dos municípios do Território, considerando os Censos Demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos anos de 2000 e 2010.

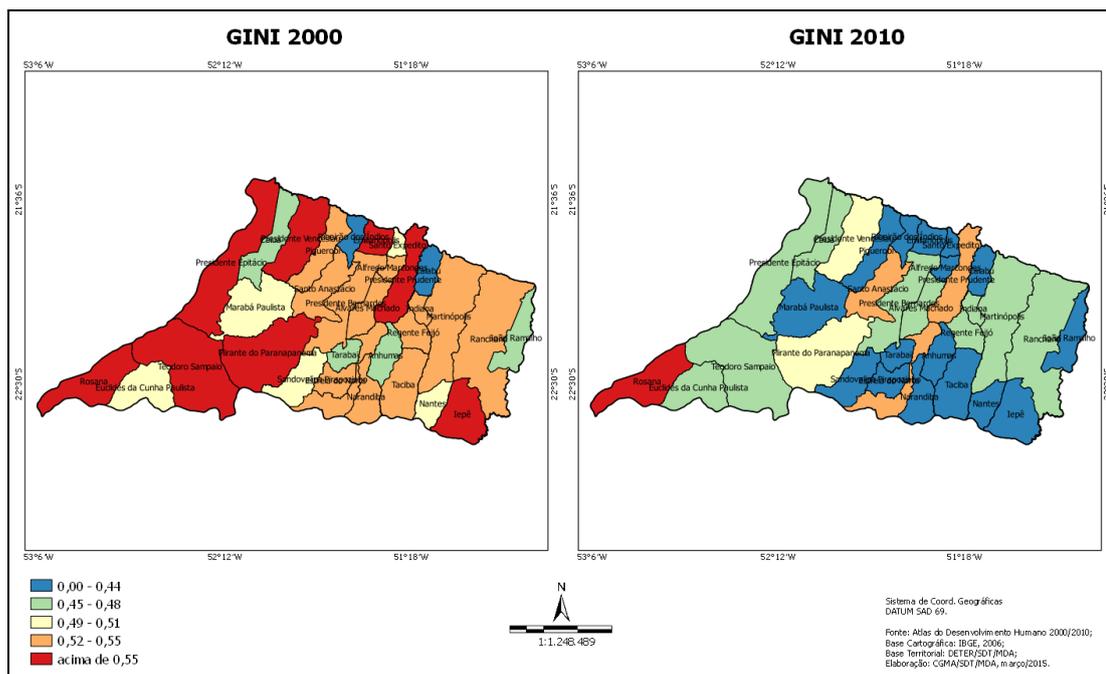


Figura 10. Evolução Comparativa do Índice de Gini dos Municípios do Pontal do Paranapanema entre os anos 2000 e 2010.
Fonte: MDA, 2015.

A tabela 9 traz os índices municipais na série histórica 1991 – 2000 – 2010.

Tabela 9 - Índice de Gini dos municípios do Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	Índice de Gini (1991)	Índice de Gini (2000)	Índice de Gini (2010)
Brasil	0,63	0,64	0,60
São Paulo	0,55	0,58	0,56
Alfredo Marcondes	0,55	0,53	0,36
Álvares Machado	0,49	0,53	0,46
Anhumas	0,45	0,46	0,42
Caiabu	0,40	0,41	0,37
Caiuá	0,49	0,48	0,45
Emilianópolis	0,43	0,76	0,38
Estrela do Norte	0,42	0,53	0,43
Euclides da Cunha Paulista	0,50	0,50	0,45
Iepê	0,46	0,56	0,44
Indiana	0,45	0,52	0,45
João Ramalho	0,46	0,48	0,42
Marabá Paulista	0,43	0,49	0,39
Martinópolis	0,59	0,54	0,45
Mirante do Paranapanema	0,49	0,61	0,50
Nantes	0,38	0,49	0,35
Narandiba	0,48	0,54	0,36

Piquerobi	0,54	0,54	0,42
Pirapozinho	0,53	0,54	0,52
Presidente Bernardes	0,58	0,53	0,46
Presidente Epitácio	0,59	0,56	0,47
Presidente Prudente	0,57	0,59	0,54
Presidente Venceslau	0,55	0,58	0,49
Rancharia	0,52	0,53	0,47
Regente Feijó	0,47	0,54	0,46
Ribeirão dos Índios	0,58	0,42	0,38
Rosana	0,56	0,59	0,60
Sandovalina	0,46	0,51	0,43
Santo Anastácio	0,58	0,54	0,52
Santo Expedito	0,51	0,51	0,41
Taciba	0,43	0,54	0,38
Tarabai	0,45	0,45	0,40
Teodoro Sampaio	0,59	0,66	0,47

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

A análise dos Índices de Gini municipais vem ao encontro das constatações obtidas da análise das informações sobre a concentração de renda no Território. Assim, podemos observar que os municípios de Nantes e Rosana se mantêm em destaque na última medição disponível (2010), possuindo, respectivamente, o menor (0,35) e o maior índice (0,60). Sendo este último município o único com índice municipal superior ao estadual, se igualando ao índice nacional.

Para além dos dois municípios destacados, podemos notar que no período analisado houve, de maneira geral, uma diminuição na concentração de renda no Território, com 28 municípios reduzindo seus índices entre 1991 e 2010. Cabendo destaque ao município de Ribeirão dos Índios com uma de diminuição de 0,20 em seu índice.

Se faz particularmente importante nesta análise, além de apontar a diminuição geral da concentração de renda entre os anos de 1991 e 2010, realizar também uma diferenciação entre os períodos tomados. Assim, chamamos a atenção para o fato de ter havido, no primeiro período (1991-2000), concentração de renda em 21 municípios do Território, enquanto que, no segundo período (2000-2010), 31 municípios apresentaram desconcentração da renda. Tal movimento e a melhoria nos índices apresentada podem ser atribuídos, em grande medida, às políticas de desenvolvimento, inclusão social e redistribuição de renda implementadas no país nas últimas duas décadas, conforme aponta SADER (2009).

As políticas sociais guiaram-se por critérios de assistência social, a partir da combinação de diferentes mecanismos, como o Programa Bolsa Família, com a contrapartida de manter as crianças na escola, os programas de microcrédito, o aumento sistemático do poder aquisitivo do salário mínimo, a elevação dos empregos formais, o controle dos preços dos alimentos e a eletrificação rural. Foi por meio desses mecanismos de redistribuição de renda que alguns dos objetivos defendidos originalmente pelo PT foram atingidos, ao menos em parte: redistribuição de renda, aumento do trabalho formal, expansão do mercado interno de consumo de massas e outros. O resultado foi a melhoria generalizada do nível de vida das camadas mais pobres da população, sobretudo as do Nordeste, nas periferias das grandes metrópoles; pela primeira vez, os índices de desigualdade social diminuam no país (p. 83).

A seguir, passamos à discussão a respeito de outra conhecida ferramenta de mensuração do desenvolvimento, utilizada, inclusive, como critério de escolha do Programa Territórios da Cidadania, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, “o conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, foram apresentados em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (PNUD, 2013, p. 25). O IDH abarca três importantes dimensões do desenvolvimento humano, longevidade, educação e renda. A medida varia de 0 a 1, sendo que quanto mais se aproxima de 1, maior o desenvolvimento humano.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice composto que incide sobre três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável medida pela esperança de vida à nascença; a capacidade de adquirir conhecimento medida pela média de anos de escolaridade e anos de escolaridade esperados; assim como a capacidade de atingir um nível de vida digno medido pelo rendimento nacional bruto per capita. O IDH tem um limite superior de 1,0 (PNUD, 2015, p. 3).

Inspirado nos trabalhos de Amartya Sen, o IDH considera o desenvolvimento como processo de ampliação das liberdades das pessoas para que estas possam desenvolver em plenitude suas potencialidades.

[...] O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades [...] (SEN, 2010, p. 18).

A medida é criada como alternativa a perspectivas estritamente econômicas que tomam o Produto Interno Bruto (PIB) e o crescimento econômico como eficientes indicadores de desenvolvimento, entendendo que “o desenvolvimento econômico de uma sociedade não se traduz automaticamente em qualidade de vida e, muitas vezes, o que se observa é o reforço das desigualdades” (PNUD, 2013, p. 23).

Desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter.

O processo de expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para cada um exercer na plenitude seu potencial. Assim, desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas como a ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher. Nesta abordagem, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam.

[...] É preciso que este crescimento seja transformado em conquistas concretas para as pessoas: crianças mais saudáveis, educação universal e de qualidade, ampliação da participação política dos cidadãos, preservação ambiental, equilíbrio da renda e das oportunidades entre toda a população, maior liberdade de expressão, entre outras. Assim, ao colocar as pessoas no centro da análise do bem-estar, a abordagem de desenvolvimento humano redefine a maneira com que pensamos sobre e lidamos com o desenvolvimento – nacional e localmente (PNUD, 2013, p. 23).

Criado em 1998 e inspirado no IDH Global, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) surge da necessidade de se conhecer a realidade do desenvolvimento humano dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM adota, em sua síntese, as mesmas dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda per capita – variando, também, entre 0 e 1, sendo 0 o valor mínimo e 1 o valor máximo. Desta forma, municípios com índices próximos a 0 apresentam piores desempenhos socioeconômicos, enquanto que municípios com índice próximo a 1 apresentam melhores desempenhos e, conseqüentemente, melhores condições de vida à população. O IDHM estabelece, ainda, cinco “faixas de desenvolvimento humano municipal”⁹ : muito baixo (entre 0 e 0,499), baixo (entre 0,500 e 0,599), médio (0,600 a 0,699), alto (0,700 a 0,799) e muito alto (0,800 a 1).

Apresentados os Índices de Desenvolvimento Humano Global e Municipal, vamos à análise dos municípios do Território.

⁹ Em relação às “faixas de desenvolvimento humano” estabelecidas, metodologia de cálculo do IDHM e dimensões do IDH utilizadas, informações detalhadas podem ser acessadas em www.atlasbrasil.org.br.

A figura 11, também retirada do *Caderno Territorial do Pontal do Paranapanema* (MDA, 2015), compara o IDHM dos municípios do Território, com base nos Censos Demográficos do IBGE realizados nos anos de 2000 e 2010.

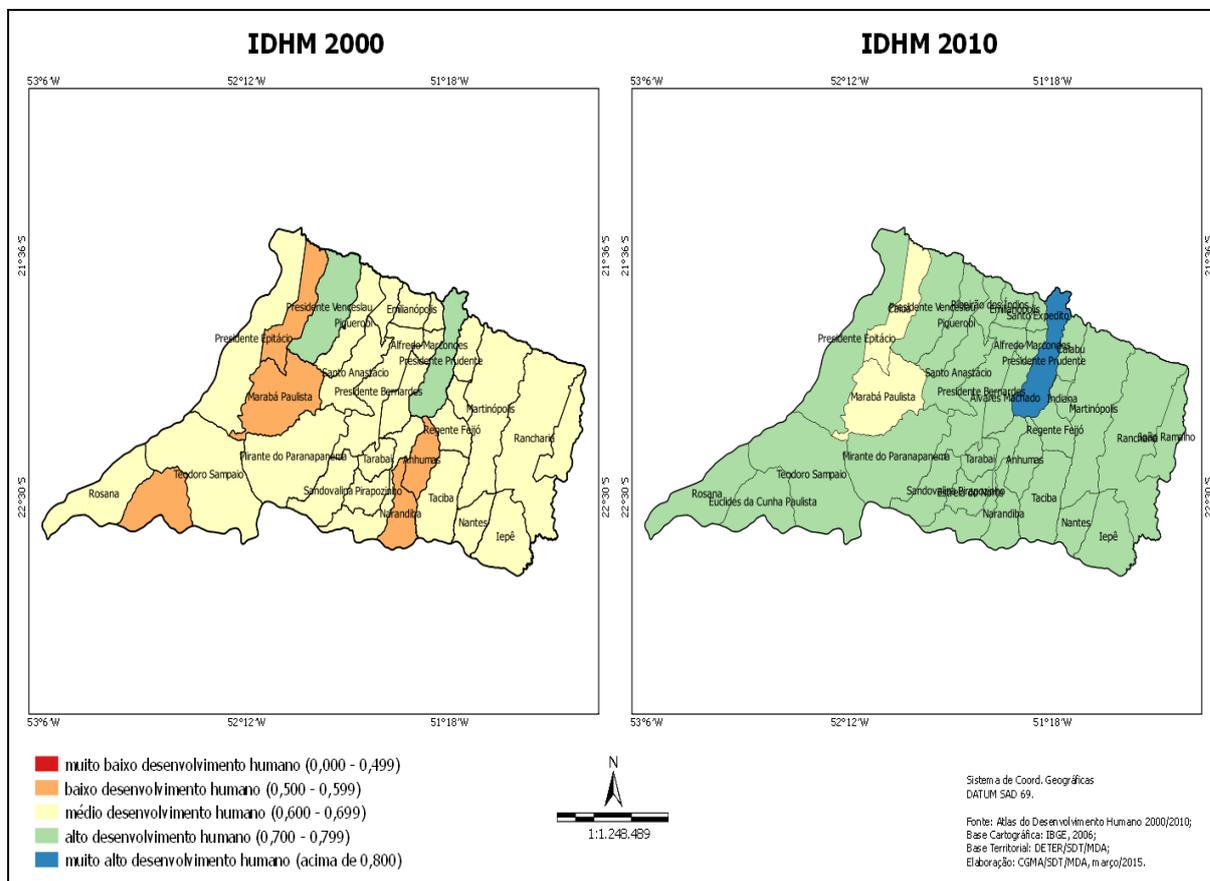


Figura 11. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios do Pontal do Paranapanema nos anos 2000 e 2010.

Fonte: MDA, 2015.

Ao informar sobre o IDH, embora os dados oficiais do Programa Territórios da Cidadania indiquem índice médio de 0,80, observando a figura 11 e a tabela 10 notamos que, com base no Censo Demográfico 2010, apenas o município de Presidente Prudente alcança tal patamar, podendo ser enquadrado no nível designado como “muito alto” dentre as “faixas de desenvolvimento humano” determinadas.

Tabela 10 - IDHM dos municípios do Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	IDHM Renda (1991)	IDHM Renda (2000)	IDHM Renda (2010)	IDHM Longevidade (1991)	IDHM Longevidade (2000)	IDHM Longevidade (2010)	IDHM Educação (1991)	IDHM Educação (2000)	IDHM Educação (2010)
<i>Brasil</i>	0,493	0,612	0,727	0,647	0,692	0,739	0,662	0,727	0,816	0,279	0,456	0,637
<i>São Paulo</i>	0,578	0,702	0,783	0,729	0,756	0,789	0,730	0,786	0,845	0,363	0,581	0,719
Alfredo Marcondes	0,550	0,646	0,741	0,620	0,645	0,682	0,732	0,794	0,840	0,366	0,527	0,710
Álvares Machado	0,538	0,661	0,758	0,605	0,669	0,712	0,752	0,789	0,834	0,342	0,546	0,732
Anhumas	0,513	0,585	0,741	0,556	0,596	0,683	0,740	0,762	0,845	0,329	0,440	0,706
Caiabu	0,480	0,626	0,729	0,517	0,598	0,682	0,716	0,793	0,823	0,299	0,517	0,691
Caiuá	0,435	0,593	0,697	0,500	0,576	0,665	0,652	0,712	0,802	0,252	0,509	0,635
Emilianópolis	0,449	0,635	0,727	0,553	0,618	0,690	0,693	0,767	0,805	0,236	0,540	0,691
Estrela do Norte	0,458	0,645	0,740	0,512	0,613	0,693	0,719	0,761	0,818	0,261	0,574	0,714
Euclides da Cunha Paulista	0,410	0,599	0,704	0,544	0,572	0,663	0,684	0,752	0,802	0,185	0,500	0,655
Iepê	0,484	0,644	0,736	0,587	0,645	0,700	0,698	0,746	0,814	0,276	0,554	0,700
Indiana	0,515	0,678	0,761	0,580	0,673	0,714	0,718	0,807	0,843	0,328	0,573	0,733
João Ramalho	0,438	0,621	0,741	0,585	0,631	0,701	0,706	0,792	0,818	0,203	0,480	0,710
Marabá Paulista	0,415	0,584	0,677	0,542	0,571	0,650	0,658	0,730	0,809	0,200	0,477	0,591
Martinópolis	0,516	0,645	0,721	0,645	0,651	0,703	0,698	0,771	0,832	0,306	0,535	0,641
Mirante do Paranapanema	0,496	0,630	0,724	0,566	0,627	0,670	0,703	0,800	0,841	0,306	0,499	0,674
Nantes	0,400	0,629	0,714	0,536	0,609	0,655	0,680	0,740	0,790	0,175	0,552	0,702
Narandiba	0,432	0,587	0,718	0,555	0,600	0,659	0,716	0,785	0,839	0,203	0,429	0,670
Piquerobi	0,453	0,619	0,711	0,572	0,637	0,669	0,720	0,758	0,836	0,225	0,492	0,644
Pirapozinho	0,520	0,668	0,776	0,634	0,690	0,740	0,719	0,778	0,863	0,309	0,556	0,733
Presidente Bernardes	0,568	0,671	0,757	0,644	0,666	0,718	0,743	0,776	0,839	0,382	0,584	0,719
Presidente Epitácio	0,531	0,665	0,750	0,643	0,689	0,714	0,698	0,761	0,845	0,334	0,560	0,700

Presidente Prudente	0,623	0,746	0,806	0,721	0,768	0,788	0,766	0,806	0,858	0,437	0,670	0,774
Presidente Venceslau	0,542	0,701	0,763	0,656	0,725	0,749	0,735	0,809	0,837	0,330	0,588	0,708
Rancharia	0,557	0,680	0,751	0,618	0,670	0,720	0,757	0,782	0,861	0,369	0,600	0,683
Regente Feijó	0,532	0,691	0,768	0,630	0,690	0,735	0,732	0,797	0,818	0,326	0,601	0,752
Ribeirão dos Índios	0,478	0,612	0,721	0,563	0,574	0,661	0,711	0,758	0,809	0,272	0,528	0,701
Rosana	0,540	0,688	0,764	0,659	0,694	0,749	0,712	0,794	0,818	0,336	0,590	0,728
Sandovalina	0,513	0,646	0,709	0,561	0,620	0,665	0,715	0,784	0,812	0,336	0,554	0,659
Santo Anastácio	0,537	0,684	0,753	0,627	0,671	0,725	0,722	0,803	0,854	0,343	0,593	0,689
Santo Expedito	0,519	0,666	0,732	0,578	0,631	0,664	0,686	0,788	0,828	0,352	0,593	0,714
Taciba	0,470	0,621	0,723	0,570	0,643	0,682	0,688	0,784	0,809	0,264	0,476	0,684
Tarabai	0,487	0,611	0,726	0,575	0,595	0,666	0,693	0,784	0,823	0,289	0,489	0,697
Teodoro Sampaio	0,485	0,625	0,741	0,625	0,670	0,699	0,695	0,761	0,856	0,262	0,478	0,679

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

A tabela 10 nos mostra também que treze municípios apresentam, para o ano de 2010, índices menores ou iguais ao índice nacional, 0,727. Em comparação ao índice estadual, também tomando o ano de 2010 como base, observamos que, com exceção de Presidente Prudente, todos os municípios apresentam menores índices. Nota-se, ainda, que, na série histórica considerada (1991 – 2000 – 2010), todos os municípios apresentaram evolução de seus índices. Por fim, os números revelam que, no ano de 2010, apenas os municípios de Caiuá e Marabá Paulista se enquadravam na faixa de desenvolvimento humano considerada como de índice médio (entre 0,600 e 0,699), enquanto os demais se enquadravam nas faixas de índice alto (0,700 a 0,799) e muito alto (0,800 a 1).

Comparando os indicadores no período, nos chama especial atenção os baixos índices apresentados pelo IDHM Educação, sobretudo na medição de 1991, cabendo destaque aos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Nantes, com índices de 0,185 e 0,175, respectivamente.

Os números revelam também que, com valores significativamente mais elevados que os demais indicadores, o IDHM Longevidade, já no ano de 1991, se apresentava com índices na faixa “alta” para a maioria dos municípios, sendo que, em 2010, com exceção de Nantes, todos os demais municípios se enquadravam na faixa considerada “muito alta”.

Com relação ao IDHM Renda, notamos que em 1991 a maioria dos municípios (19 deles) se enquadrava na faixa “baixa”, com esse número caindo para 07 municípios no ano de 2000, sendo que, em 2010, 14 municípios já ocupavam a faixa “alta” e os demais a faixa considerada como de “médio” desenvolvimento humano.

Por fim, voltamos ao IDHM Educação, indicador com os piores índices do Território. Observamos que na medição de 1991 todos os municípios apresentavam números considerados muito baixos, já no ano de 2000 eram 20 municípios na faixa “baixa”, 03 na faixa “média” e 09 ainda na faixa “muito baixa”. É apenas no ano de 2010 que o Território consegue sair totalmente da faixa “muito baixa”, apresentando 17 municípios na faixa “alta”, 14 na faixa “média” e 1 município na faixa de “baixo” desenvolvimento humano.

Em se tratando de educação, a realidade refletida pelos índices fica melhor exposta na tabela 11, que apresenta as taxas de analfabetismo dos municípios. Ao analisá-la, notamos que, de maneira geral, as taxas ainda são altas no Território, entretanto, são os números correspondentes à população de mais de 15 anos de idade (faixas “ 15 anos ou mais”, “18

anos ou mais” e “25 anos ou mais”) que apresentam mais altos valores, sobretudo as taxas relativas à faixa de pessoas com “25 anos ou mais”, situação que se relaciona diretamente com os baixíssimos índices apresentados na medição do IDHM Educação de 1991.

Nas faixas citadas, apresentam as maiores taxas de analfabetismo os municípios de Ribeirão dos Índios, Nantes e Euclides da Cunha Paulista, sendo os dois últimos, também, os municípios de mais baixos índices relativos à educação na tabela 10.

A seguir, apresentamos a tabela 11 com as taxas de analfabetismo nos municípios.

Tabela 11 - Taxas de analfabetismo nos municípios do Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	Taxa de analfabetismo - 11 a 14 anos (2010)	Taxa de analfabetismo - 15 a 17 anos (2010)	Taxa de analfabetismo - 18 a 24 anos (2010)	Taxa de analfabetismo - 25 a 29 anos (2010)	Taxa de analfabetismo - 25 anos ou mais (2010)	Taxa de analfabetismo - 15 anos ou mais (2010)	Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais (2010)
<i>Brasil</i>	3,24	2,20	2,61	3,96	11,82	9,61	10,19
<i>São Paulo</i>	1,49	1,09	1,03	1,29	5,21	4,32	4,53
Alfredo Marcondes	0,98	1,13	1,42	1,20	12,15	10,13	10,66
Álvares Machado	0,88	0,63	0,93	0,91	8,75	6,99	7,47
Anhumas	1,53	--	1,38	2,48	9,83	7,91	8,45
Caiabu	0,78	1,90	0,79	3,09	15,69	12,48	13,21
Caiuá	1,42	1,15	1,80	2,82	14,35	11,71	12,46
Emilianópolis	--	0,67	1,15	3,35	14,23	11,55	12,26
Estrela do Norte	0,55	1,25	0,29	2,09	12,14	9,33	10,02
Euclides da Cunha Paulista	0,99	1,25	1,68	2,75	17,59	13,78	14,85
Iepê	1,23	2,38	1,59	1,22	9,93	8,27	8,71
Indiana	2,11	1,22	1,19	1,06	8,06	6,59	6,95
João Ramalho	1,39	2,77	2,09	3,36	14,18	11,27	12,00
Marabá Paulista	1,30	0,56	4,89	3,37	12,56	10,35	10,81
Martinópolis	1,18	0,76	0,77	1,29	9,94	8,03	8,53
Mirante do Paranapanema	2,09	1,48	1,83	3,69	15,32	12,5	13,29
Nantes	1,45	0,61	--	1,90	17,56	13,42	14,56
Narandiba	1,31	0,36	1,97	2,12	14,31	11,17	12,18
Piquerobi	1,73	1,12	1,24	1,16	13,96	11,35	12,04
Pirapozinho	1,85	1,14	1,04	1,40	9,14	7,35	7,80
Presidente Bernardes	1,02	1,29	1,09	0,91	9,12	7,57	7,99

Presidente Epitácio	1,37	0,90	1,23	1,46	8,35	6,79	7,20
Presidente Prudente	1,16	0,80	0,73	0,89	4,71	3,92	4,11
Presidente Venceslau	1,04	0,90	0,77	1,79	7,99	6,64	6,97
Rancharia	1,64	1,22	1,54	2,21	8,78	7,24	7,65
Regente Feijó	0,79	1,21	0,73	2,50	8,97	7,34	7,74
Ribeirão dos Índios	1,36	1,11	3,43	3,82	16,18	13,92	14,61
Rosana	1,15	1,35	1,45	0,84	9,24	7,39	7,91
Sandovalina	1,95	1,09	0,52	2,95	14,35	11,17	11,99
Santo Anastácio	1,15	0,86	0,89	1,53	8,57	7,03	7,45
Santo Expedito	--	1,31	1,47	2,69	13,76	11,38	12,13
Taciba	1,72	0,33	1,70	0,89	13,93	11,22	12,01
Tarabai	2,54	1,87	1,50	4,57	13,80	10,94	11,67
Teodoro Sampaio	2,13	1,06	1,08	1,78	11,61	9,17	9,78

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

A análise de IDHM, articulada à discussão a respeito de concentração de renda e Índice de Gini realizada anteriormente, mostra como os números, a depender da maneira como são trabalhados, podem camuflar a realidade.

Mesmo tendo sido criado como alternativa a análises estritamente econômicas, o IDHM, ao tomar como indicador a renda per capita – considerando-a como a renda média dos moradores de determinado município, ou seja, a soma dos rendimentos de todos os residentes dividida pelo número destes – pode ocultar a realidade da concentração de renda nos municípios. Como exemplo, podemos citar Presidente Prudente, com o IDHM mais elevado do Território em 2010 (0,806), é, também, um dos municípios que apresentam a mais elevada concentração de renda, de acordo com a análise feita a partir das tabelas 8 e 9.

Complementando as discussões realizadas até o momento, passamos agora à análise dos números apresentados pelos municípios do Pontal do Paranapanema no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

Criado no ano de 2002 pela Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) e com base nas informações do Censo Demográfico 2010, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) pode complementar informações trazidas pelo IDHM ao estabelecer sete grupos de vulnerabilidade social em que classifica os setores censitários do estado. De acordo com a Fundação SEADE (2013), os grupos de classificação são:

- Grupo 1: baixíssima vulnerabilidade;
- Grupo 2: vulnerabilidade muito baixa;
- Grupo 3: vulnerabilidade baixa;
- Grupo 4: vulnerabilidade média;
- Grupo 5: vulnerabilidade alta;
- Grupo 6: vulnerabilidade muito alta (englobando apenas setores censitários classificados no Censo Demográfico 2010 como aglomerados subnormais);
- Grupo 7: vulnerabilidade alta ou muito alta (englobando setores censitários rurais de baixa renda e com ao menos 50 domicílios particulares permanentes).

O IPVS toma como pressuposto que

[...] a vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupo social refere-se a sua maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, isto é, a posse de controles de ativos que constituem recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado e sociedade. Desse modo, a

vulnerabilidade à pobreza não se limita a considerar a privação de renda, mas também a composição familiar, as condições de saúde e o acesso aos serviços médicos, o acesso e a qualidade do sistema educacional, a possibilidade de obter trabalho com qualidade e remuneração adequadas, a existência de garantias legais e políticas, etc (SEADE, 2010, p. 8).

O Índice é calculado ¹⁰ com base em variáveis demográficas e socioeconômicas como renda domiciliar per capita; rendimento médio da mulher responsável pelo domicílio; percentual de domicílios com renda domiciliar per capita de até ½ salário mínimo; percentual de domicílios com renda domiciliar per capita de até ¼ de salário mínimo; percentual de pessoas responsáveis pelo domicílio alfabetizadas; percentual de pessoas responsáveis pelo domicílio com idade entre 10 e 29 e anos; idade média das pessoas responsáveis; e percentual de crianças com idade entre 0 e 5 anos.

A figura 12 mostra a espacialização dos diferentes graus de exposição à situação de vulnerabilidade social das populações dos municípios paulistas. Analisando-a, pode-se notar como o Pontal do Paranapanema apresenta grande número de municípios com alto percentual de população que pode ser classificada como “Grupo 7”, ou seja, “rural em situação de alta ou muito alta vulnerabilidade social”.

¹⁰ No cálculo do IPVS são considerados apenas os setores censitários com no mínimo 50 domicílios particulares permanentes. Para informações detalhadas a respeito do IPVS e da metodologia de cálculo utilizada, consultar www.seade.gov.br.

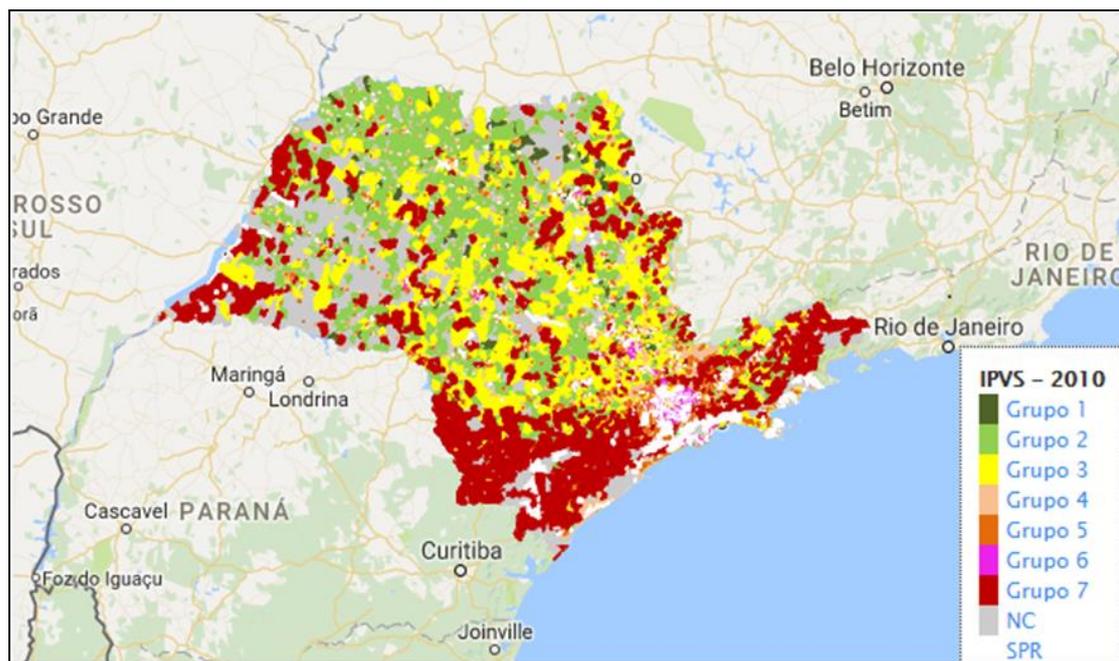


Figura 12. Espacialização do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.

Fonte: Fundação SEADE, 2017. Disponível em: <http://indices-tilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2>. Acesso em: 22 nov. 2016.

A tabela 12 traz informações mais detalhadas a respeito do percentual de população, por município, em cada um dos sete grupos de classificação estabelecidos.

Tabela 12 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social dos municípios do Pontal do Paranapanema.

<i>Municípios</i>	Baixíssima	Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta (aglomerados subnormais)	Alta (rurais)
Alfredo Marcondes	-	17,8	-	82,2	-	-	-
Álvares Machado	-	30,1	5,8	46,6	17,5	-	-
Anhumas	-	5,6	-	94,4	-	-	-
Caiabu	-	13,1	-	67,8	19,1	-	-
Caiuá	-	-	8,4	35,8	-	-	55,8
Emilianópolis	-	-	-	93,9	-	-	6,1
Estrela do Norte	-	-	-	88,6	-	-	11,4
Euclides da Cunha Paulista	-	-	-	39,7	23,6	-	36,7
Iepê	-	29,7	-	58,2	9,7	-	2,4
Indiana	-	43,2	11,4	29	16,4	-	-
João Ramalho	-	8	-	58	34	-	-
Marabá Paulista	-	-	23,5	42,2	17,9	-	16,4

Martinópolis	-	14,6	8,1	67,9	6,3	-	3,1
Mirante do Paranapanema	-	3,2	1,4	51,9	6,1	-	37,5
Nantes	-	-	-	39,9	60,1	-	-
Narandiba	-	12,5	-	38,9	31,9	-	16,7
Piquerobi	-	5,2	-	80,8	-	-	14,1
Pirapozinho	-	31,1	7,5	50	9,2	-	2,2
Presidente Bernardes	-	37,9	-	45,3	4,3	-	12,5
Presidente Epitácio	-	25,1	9,2	42,4	16,8	0,4	6
Presidente Prudente	5,6	49,7	14,1	23,1	7,3	-	0,2
Presidente Venceslau	1,2	37,9	1,8	52,8	3,8	-	2,5
Rancharia	-	33,9	5,2	46,3	13,2	-	1,4
Regente Feijó	-	41,1	2,3	54	2,6	-	-
Ribeirão dos Índios	-	8,4	-	91,6	-	-	-
Rosana	-	31,1	6,7	34,5	10,7	-	17
Sandovalina	-	21,6	-	33,3	45,1	-	-
Santo Anastácio	-	27,9	4,1	66,6	-	-	1,4
Santo Expedito	-	-	-	85,6	14,4	-	-
Taciba	-	-	-	73,5	26,5	-	-
Tarabai	-	-	4	88,5	7,5	-	-
Teodoro Sampaio	-	16,5	6,3	41,3	20,6	-	15,3

Fonte: Fundação SEADE, 2016. Disponível em: <http://indices-ilk.al.sp.gov.br/view/index.php?selLoc=1000&selTpLoc=1&prodCod=2>. Acesso em: 22 nov. 2016.

Em nosso trabalho torna-se particularmente interessante – e parte daí a ideia de se fazer uma breve apresentação acerca do IPVS nos municípios – observar como alguns municípios apresentam elevado percentual de população ocupando o “Grupo 7”. São os casos, em especial, de Caiuá, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Marabá Paulista, Mirante do Paranapanema, Narandiba, Piquerobi, Presidente Bernardes, Rosana e Teodoro Sampaio. Tais informações fornecem argumentos e embasam a discussão acerca da necessidade de se pensar, no Território, políticas públicas e ações voltadas a esta população e ao campo, tendo em vista que “a diferenciação da situação urbana ou rural de setores censitários de baixa renda propicia a identificação de situações igualmente vulneráveis, mas que demandam políticas públicas distintas” (SEADE, 2010, p. 11).

Somando-se às informações trazidas pelo IPVS, apresentamos, a seguir, a tabela 13 com os números a respeito da vulnerabilidade no Território.

Tabela 13 - Faixas de população em situação de vulnerabilidade social nos municípios do Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	% de pessoas em domicílios em que ninguém tem fundamental completo (2010)	% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa (2010)	% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal (2010)	% de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e em que ninguém tem fundamental completo (2010)	% de vulneráveis e dependentes de idosos (2010)	% de pessoas em domicílios sem energia elétrica (2010)	% de pessoas em domicílios com paredes inadequadas (2010)	% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (2010)
<i>Brasil</i>	24,92	11,61	35,24	13,46	2,42	1,42	3,42	6,12
<i>São Paulo</i>	16,41	6,13	25,93	4,95	1,07	0,09	0,79	0,60
Alfredo Marcondes	23,69	9,23	41,86	4,44	3,54	0,08	1,70	0,94
Álvares Machado	21,65	6,27	33,95	6,81	1,39	0,08	1,03	0,64
Anhumas	25,07	6,85	35,45	8,49	0,68	--	3,54	--
Caiabu	24,51	6,52	37,05	6,74	3,19	--	0,84	0,22
Caiuá	28,87	12,77	45,97	10,14	1,67	0,51	1,90	1,04
Emilianópolis	24,74	4,94	38,21	5,74	1,25	0,21	--	0,97
Estrela do Norte	18,20	5,90	32,57	5,83	3,17	0,12	0,13	--
Euclides da Cunha Paulista	26,01	15,44	39,92	12,65	2,62	0,70	2,62	2,24
Iepê	23,67	9,18	36,80	8,60	1,92	0,22	3,69	3,83
Indiana	21,42	5,24	34,88	5,14	2,52	0,23	0,14	--
João Ramalho	21,98	6,91	31,64	7,64	1,19	0,33	2,14	1,41
Marabá Paulista	27,32	15,26	40,11	8,86	1,85	0,16	--	0,48
Martinópolis	24,57	10,57	34,76	8,49	2,21	--	0,77	0,21
Mirante do Paranapanema	25,62	11,82	41,72	11,44	3,28	0,47	4,13	3,80
Nantes	22,38	10,37	29,75	5,58	0,98	--	0,44	--
Narandiba	22,28	7,79	33,83	7,83	1,60	0,06	1,84	0,15
Piquerobi	31,76	11,18	45,52	13,10	1,67	--	0,75	0,78

Pirapozinho	18,84	8,86	31,79	6,68	1,47	0,21	1,03	0,26
Presidente Bernardes	23,04	7,66	36,26	7,63	2,86	0,10	0,67	0,42
Presidente Epitácio	18,24	9,10	33,02	6,70	2,03	0,05	0,57	0,24
Presidente Prudente	13,30	4,53	22,81	3,19	0,97	0,03	0,34	0,05
Presidente Venceslau	19,44	5,16	33,24	3,59	1,23	0,08	0,68	0,43
Rancharia	21,89	7,67	34,15	6,61	1,38	0,29	1,13	0,45
Regente Feijó	18,57	4,31	30,50	4,72	1,48	--	0,31	--
Ribeirão dos Índios	27,20	6,23	43,88	9,08	1,60	--	3,09	0,11
Rosana	19,59	10,92	32,86	9,39	2,13	0,08	3,23	2,05
Sandovalina	21,02	11,15	33,18	12,00	2,41	--	1,98	0,57
Santo Anastácio	20,97	7,72	35,59	6,96	2,66	--	1,04	--
Santo Expedito	25,82	10,11	38,94	5,89	2,77	0,12	0,99	1,77
Taciba	22,70	7,37	34,89	6,22	1,01	0,03	1,10	0,47
Tarabai	19,83	7,98	33,32	7,59	1,74	0,05	0,50	0,58
Teodoro Sampaio	20,85	7,33	32,54	6,85	2,55	0,51	1,53	0,58

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

Analisando os dados, notamos que alguns dos municípios enquadrados no “Grupo 7” do IPVS, apresentando alta vulnerabilidade social em áreas rurais, também chamam atenção devido aos altos percentuais apresentados na tabela 13, com relação à vulnerabilidade em diferentes faixas de população, sendo mais evidentes casos como os de Caiuá, Euclides da Cunha Paulista, Marabá Paulista, Mirante do Paranapanema e Piquerobi.

Se relacionando aos índices discutidos até o momento, em especial ao IDHM, IPVS e ao Índice de Gini, as tabelas 14 e 15 apresentam o que é classificado pelo MDA/SDT como Demanda Social do Território.

Tabela 14 - Demanda social do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema

Município	Agricultores Familiares	Famílias Assentadas	Pescadores	Terras Indígenas	Quilombolas
Alfredo Marcondes	382	0	6	0	0
Álvares Machado	477	0	8	0	0
Anhumas	215	0	1	0	0
Caiabu	238	0	0	0	0
Caiuá	479	442	18	0	0
Emilianópolis	106	0	34	0	0
Estrela do Norte	102	0	0	0	0
Euclides da Cunha Paulista	598	480	40	0	0
Iepê	150	37	32	0	0
Indiana	148	0	0	0	0
João Ramalho	100	28	2	0	0
Marabá Paulista	349	258	1	0	0
Martinópolis	481	123	2	0	0
Mirante do Paranapanema	1.814	1.519	3	0	0
Nantes	35	0	15	0	0
Narandiba	144	0	4	0	0
Piquerobi	178	84	1	0	0
Pirapozinho	175	0	2	0	0
Presidente Bernardes	897	265	14	0	0
Presidente Epitácio	573	337	765	0	0
Presidente Prudente	680	0	47	0	0
Presidente Venceslau	472	309	17	0	0

Rancharia	469	177	5	0	0
Regente Feijó	236	0	1	0	0
Ribeirão dos Índios	126	0	7	0	0
Rosana	704	759	366	0	0
Sandovalina	181	197	4	0	0
Santo Anastácio	545	0	5	0	0
Santo Expedito	175	0	1	0	0
Taciba	200	0	4	0	0
Tarabai	114	0	0	0	0
Teodoro Sampaio	806	838	77	0	0
Total Território	12.349	5.853	1.482	0	0

Fonte: Sistema de Informações Territoriais, 2017. (Organizado pelo autor).

Tabela 15 - Renda e pobreza nos municípios do Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	Renda per capita (2010)	% de extremamente pobres (2010)	% de pobres (2010)	% de vulneráveis à pobreza (2010)	Renda per capita dos extremamente pobres (2010)	Renda per capita dos pobres (2010)	Renda per capita dos vulneráveis à pobreza (2010)
<i>Brasil</i>	793,87	6,62	15,20	32,56	31,66	75,19	142,72
<i>São Paulo</i>	1084,46	1,16	4,66	16,13	35,85	93,20	173,37
Alfredo Marcondes	558,38	1,29	4,66	22,16	28,94	95,38	194,06
Álvares Machado	672,03	1,57	5,37	22,36	30,86	94,51	176,64
Anhumas	561,82	1,75	6,90	24,84	36,35	91,34	173,63
Caiabu	559,13	1,30	5,09	19,55	32,60	93,82	175,70
Caiuá	500,47	4,02	13,35	33,56	20,88	86,71	156,09
Emilianópolis	584,76	1,08	4,81	22,08	17,74	92,91	182,70
Estrela do Norte	597,74	1,45	3,82	24,41	39,64	89,93	189,72
Euclides da Cunha Paulista	493,91	5,16	14,46	35,48	31,12	79,21	155,04
Iepê	623,96	1,84	7,40	23,15	22,10	91,48	171,25
Indiana	681,29	1,18	4,42	18,69	46,22	91,91	175,31
João Ramalho	627,59	1,50	7,16	21,50	26,52	96,12	173,57
Marabá Paulista	457,56	3,04	8,28	32,23	24,44	80,71	167,70
Martinópolis	636,00	1,42	7,36	21,72	44,87	96,09	170,26
Mirante do Paranapanema	516,30	6,41	16,47	36,11	28,37	76,53	144,88
Nantes	472,28	0,42	5,19	29,08	46,49	101,65	193,78
Narandiba	482,74	1,38	5,34	26,05	15,21	98,47	178,96
Piquerobi	514,47	3,12	9,05	29,54	24,30	78,22	164,93
Pirapozinho	798,00	1,09	6,17	21,21	39,78	97,17	173,73
Presidente Bernardes	695,29	2,14	6,52	23,74	23,19	83,64	173,15
Presidente Epitácio	680,56	2,22	6,86	21,90	32,89	88,24	167,23

Presidente Prudente	1080,22	0,85	3,28	12,62	36,61	92,15	177,75
Presidente Venceslau	846,18	0,89	4,53	16,36	36,20	93,78	175,74
Rancharia	707,37	1,50	5,23	20,37	26,56	87,11	174,20
Regente Feijó	774,14	0,50	3,50	15,89	33,86	97,69	183,11
Ribeirão dos Índios	489,94	2,04	5,73	29,13	22,80	85,99	181,86
Rosana	843,59	4,84	11,37	30,43	25,53	74,30	156,04
Sandovalina	502,40	3,09	11,12	34,88	31,41	88,31	168,39
Santo Anastácio	726,34	1,13	6,74	26,35	39,43	98,55	178,94
Santo Expedito	497,60	2,85	11,41	28,78	37,53	96,72	168,59
Taciba	559,10	1,61	4,34	19,67	38,58	94,18	179,92
Tarabai	505,51	2,41	8,20	29,70	33,38	87,34	172,73
Teodoro Sampaio	619,79	5,10	9,12	24,69	25,76	67,29	152,20

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor)

A tabela 14, ainda que apresente dados referentes aos anos de 1995 (Censo Agropecuário) e 2007 (MDA/INCRA), revela, em números, grande parte da composição da população rural dos 32 municípios até aqui analisados. Podemos observar o grande número de agricultores familiares e famílias assentadas, sobretudo, nos municípios onde as tabelas anteriores já revelavam tal realidade.

Com relação aos pescadores, nota-se que estes se concentram principalmente em Presidente Epitácio (com 765 profissionais) e Rosana (com 366 profissionais) – municípios às margens do Rio Paraná –, se apresentando de maneira mais dispersa e em menor número em outros municípios.

A atividade é praticada no Território em especial nos rios Paraná e Paranapanema, de maneira extrativista, por pescadores tradicionais, sem a presença de grandes empresas. Há relatos de pescadores tradicionais da região sobre a diminuição dos cardumes após a instalação das Usinas Hidroelétricas de Taquaruçu, Rosana e Porto Primavera e, também, devido a intensa pesca predatória praticada por pescadores amadores atraídos à região por seus atrativos turísticos.

A pesca tradicional, somada à criação de peixes em tanques escavados e tanques-rede, é, atualmente, atividade geradora de renda para centenas de famílias no Pontal do Paranapanema, havendo, entretanto, grande potencial para expansão articulada com políticas de compra institucional de alimentos como PAA e PNAE e, também, venda aos mercados locais, necessitando, para isso, de infraestruturas e serviços de inspeção sanitária adequados. Gargalo esse que pode vir a ser superado com a adesão do Território, por meio das ações do Programa Territórios da Cidadania, ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), conforme discutiremos mais à frente no trabalho.

Voltando à tabela 15, notamos que apenas os municípios de Pirapozinho, Presidente Prudente, Presidente Venceslau e Rosana apresentam renda per capita superior à média nacional, possuindo, os demais municípios, rendas menores que as médias estadual e federal. Ainda nesta análise, apresentam valores significativamente baixos municípios como Caiuá, Euclides da Cunha Paulista e Marabá Paulista, sendo que estes também nos chamam atenção quando analisamos o “percentual de extremamente pobres” (ou seja, aqueles com renda per capita mensal de até R\$ 85,00) no Território. Na análise deste grupo notamos que apenas Emilianópolis, Nantes, Pirapozinho, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Regente

Feijó e Santo Anastácio possuem números menores que a média estadual, apresentando, todos os demais municípios, maior “percentual de extremamente pobres” quando comparados ao estado. Na comparação com a média nacional, todos os municípios apresentam menor percentual.

Ainda, analisando a tabela 15, nos chama a atenção a baixa renda per capita dos “extremamente pobres”, com 21 municípios com valores menores que o estadual, e 17 apresentando valores menores que a média do país.

A análise do “percentual de extremamente pobres” e da “renda per capita dos extremamente pobres” nos aponta a importância de políticas públicas e programas de redistribuição de renda no Território, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, utilizado, também, como critério para implantação dos Territórios da Cidadania.

De maneira geral, podem acessar o Programa Bolsa Família, famílias em estado de pobreza e extrema pobreza, com o critério de que famílias em situação de pobreza, ou seja, aquelas com renda per capita mensal variando entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00, só têm direito ao benefício caso possuam em sua composição filhos de até 17 anos matriculados e frequentando a escola regularmente. Além deste critério o Programa ainda estabelece aos beneficiários algumas condicionalidades a serem cumpridas para que tenham direito ao recebimento dos benefícios. Tais compromissos são, de acordo com o atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), na área da educação, matricular os filhos de 6 a 17 anos na escola, sendo que as frequências escolares devem ser de, ao menos, 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de, no mínimo, 75% para jovens de 16 e 17 anos; na área da saúde, crianças menores de 7 anos devem tomar as vacinas recomendadas e fazer o acompanhamento de crescimento e desenvolvimento, e gestantes devem fazer o pré-natal e consultas necessárias. É importante esclarecer que as condicionalidades não obedecem a uma lógica de punição, e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços (BRASIL, 2017).

O valor do benefício considerado básico, conhecido como Bolsa Família Básico, é de R\$ 85,00, sendo destinado apenas às famílias em condição de extrema pobreza. Há,

entretanto, outros benefícios de diferentes valores, a depender da situação em que se enquadre a família cadastrada.¹¹

Complementando a discussão, a tabela 16 mostra o número de famílias beneficiadas pelo Programa nos municípios do Território, bem como os valores totais dos benefícios em cada um destes.

Tabela 16 - Número de famílias beneficiadas e valores do Programa Bolsa Família nos municípios do Pontal do Paranapanema (2015)

<i>Municípios</i>	Famílias Beneficiadas	Valores em R\$
Alfredo Marcondes	168	24.576,00
Álvares Machado	1.330	222.900,00
Anhumas	171	32.368,00
Caiabu	144	20.394,00
Caiuá	359	47.456,00
Emilianópolis	164	27.129,00
Estrela do Norte	75	12.653,00
Euclides da Cunha Paulista	916	166.009,00
Iepê	432	60.854,00
Indiana	243	39.175,00
João Ramalho	179	28.195,00
Marabá Paulista	290	51.149,00
Martinópolis	860	128.640,00
Mirante do Paranapanema	1.135	156.198,00
Nantes	137	20.501,00
Narandiba	212	31.809,00
Piquerobi	279	46.608,00
Pirapozinho	633	78.121,00
Presidente Bernardes	613	88.129,00
Presidente Epitácio	1.713	216.001,00
Presidente Prudente	5.607	845.962,00
Presidente Venceslau	1.396	218.138,00
Rancharia	1.271	184.950,00
Regente Feijó	251	39.004,00
Ribeirão dos Índios	149	19.092,00
Rosana	996	134.027,00
Sandovalina	204	35.519,00
Santo Anastácio	706	79.991,00

¹¹ Para informações detalhadas a respeito do Programa Bolsa Família, consultar www.mds.gov.br.

Santo Expedito	119	17.648,00
Taciba	281	52.268,00
Tarabai	333	51.188,00
Teodoro Sampaio	1.353	212.722,00
Total	22.719	3.389.374,00

Fonte: MDA, 2015. (Organizado pelo autor).

Considerando que famílias classificadas como em estado de extrema pobreza são aquelas cuja renda per capita mensal não ultrapassa R\$ 85,00, e aquelas classificadas como em situação de pobreza são aquelas cuja renda per capita mensal esteja entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00, e fazendo a análise das tabelas 15 e 16, temos a noção do universo de beneficiários do Programa Bolsa Família no Território e da importância deste no combate à pobreza e à desigualdade, garantindo às pessoas acesso a bens e serviços essenciais às melhorias em suas condições materiais de vida, estimulando o consumo, sobretudo a nível local, e, por consequência, dinamizando a economia de pequenos municípios como os aqui estudados.

Feita a discussão a respeito dos índices, seus indicadores e outras questões ligadas à população, educação e renda, e avançando na busca por se realizar uma descrição do Território, a seguir, passamos à discussão a respeito das atividades econômicas desenvolvidas, dando especial atenção às atividades agropecuárias – e seus impactos sociais, econômicos e ambientais – que, como dito anteriormente, tem forte influência sobre a organização e dinâmicas internas destes municípios de intensa relação campo-cidade.

Iniciamos abordando a geração de empregos por setor da economia nos municípios. A esse respeito, a tabela 17 nos mostra os percentuais de pessoal ocupado no ano de 2010.

Tabela 17 - Percentual dos ocupados por setor da economia nos municípios do Pontal do Paranapanema

Municípios	% dos ocupados no setor agropecuário - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados no setor extrativo mineral - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados na indústria de transformação - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados no SIUP - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados no setor de construção - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais (2010)
<i>Brasil</i>	13,55	0,48	11,92	0,93	7,40	15,38	44,29
<i>São Paulo</i>	4,26	0,18	16,14	0,88	6,86	15,27	48,36
Alfredo Marcondes	16,39	--	8,28	0,69	8,34	11,99	47,07
Álvares Machado	9,92	0,17	13,14	1,33	11,56	19,99	41,71
Anhumas	24,05	--	8,80	--	8,49	13,70	35,42
Caiabu	30,94	--	33,8	0,20	2,94	6,35	25,06
Caiuá	35,95	--	9,22	1,24	4,47	4,46	40,80
Emilianópolis	33,72	--	9,91	0,16	5,95	7,25	41,07
Estrela do Norte	16,41	0,33	22,43	0,17	14,63	6,53	37,38
Euclides da Cunha Paulista	37,20	--	17,68	0,64	6,35	7,87	28,82
Iepê	23,97	0,09	11,03	0,91	6,39	11,39	42,31
Indiana	12,96	0,07	22,23	0,64	7,65	14,81	39,00
João Ramalho	27,31	--	29,71	3,52	4,62	8,20	24,97
Marabá Paulista	34,16	--	15,94	0,60	2,85	2,83	42,25
Martinópolis	13,38	--	22,27	0,35	6,83	10,61	42,64
Mirante do Paranapanema	33,84	--	15,19	1,06	4,46	9,37	31,47
Nantes	20,95	--	17,53	--	3,68	8,49	46,09
Narandiba	14,27	2,91	33,71	0,75	4,82	7,33	30,65
Piquerobi	29,78	--	12,29	0,44	6,06	5,77	42,32
Pirapozinho	6,90	0,19	19,13	1,85	9,19	19,02	38,16
Presidente Bernardes	19,74	0,16	7,00	1,13	7,90	13,46	45,79
Presidente Epitácio	9,51	0,52	15,74	1,35	9,01	17,49	41,81
Presidente Prudente	2,89	0,13	11,17	1,40	7,11	19,92	54,04

Presidente Venceslau	8,55	0,06	12,63	1,08	6,65	14,80	52,94
Rancharia	15,03	--	15,91	0,74	6,10	16,47	42,40
Regente Feijó	11,35	--	15,27	0,59	7,39	18,60	45,17
Ribeirão dos Índios	37,03	--	11,21	0,75	5,18	9,02	34,72
Rosana	14,61	0,77	5,49	5,65	12,27	14,06	44,48
Sandovalina	30,12	--	13,94	0,46	7,64	9,46	38,02
Santo Anastácio	13,15	0,33	13,53	1,49	7,93	15,68	46,13
Santo Expedito	13,87	--	20,48	1,22	7,78	10,24	44,76
Taciba	34,57	0,61	10,08	0,47	5,70	10,92	35,02
Tarabai	14,56	--	24,55	0,60	9,23	13,70	36,73
Teodoro Sampaio	18,10	0,08	21,95	0,99	7,05	12,11	35,88

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

Uma simples observação dos dados já nos mostra o grande número de municípios com alto percentual de ocupados no setor agropecuário, o que torna mais evidente a importância do setor para a economia destes municípios.

Um olhar mais atento sobre a tabela 17 nos revela que, à exceção de Presidente Prudente – polo regional onde, predominantemente, se concentram as atividades ligadas aos setores da indústria e de serviços – todos os demais municípios apresentam percentual de ocupados no setor agropecuário bem maior que o percentual estadual. Podemos observar, também, que, em comparação ao percentual nacional, 23 municípios apresentam maior número de ocupados em atividades ligadas a este setor.

Na comparação entre os setores, nota-se que, com relação ao comércio, o setor agropecuário apresenta maior percentual de ocupados em 23 municípios. Em comparação à indústria, a agropecuária apresenta maior percentual de ocupados em 15 municípios, ou seja, pouco menos da metade destes, o que ainda demonstra sua importância na geração de empregos no Território. E, por último, na comparação com o setor de serviços, este apresenta maior percentual de ocupados na grande maioria dos municípios analisados, 27 destes.

Agregando os números dos municípios, o gráfico 1 nos mostra a proporção de ocupados por setor no Território.

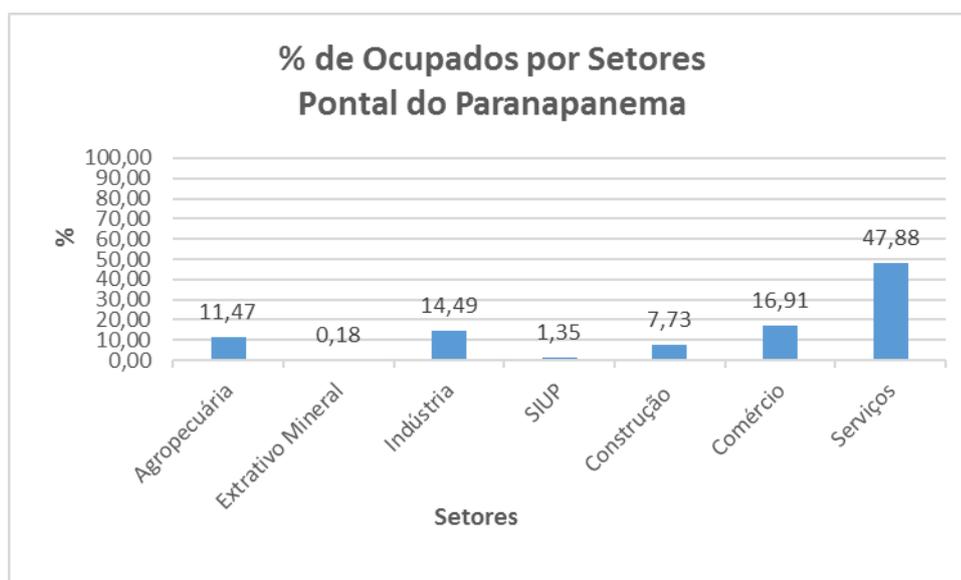


Gráfico 1. Percentual de ocupados por setores no Pontal do Paranapanema.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010 e Atlas Brasil do Desenvolvimento Humano, 2017. (Organizado pelo autor).

O gráfico 1 mostra a mesma tendência apresentada pela tabela 17. O setor de serviços se destaca na geração de empregos, seguido pelo comércio, indústria e agropecuária. Entretanto, os números demonstram a diferença relativamente pequena entre estes dois últimos, revelando, assim, suas importâncias para os municípios¹².

Dentre as atividades agropecuárias mencionadas, a pecuária tem forte relação com o processo de ocupação das terras do Pontal do Paranapanema, se fazendo presente, ainda hoje, seja em grandes propriedades onde a atividade é voltada à criação de gado de corte – sendo comum a observação de amplas áreas de pastagens degradadas pela erosão –, seja em assentamentos rurais, onde, predominantemente, se desenvolve a pecuária leiteira, sendo também comum a existência de pastagens degradadas e sem o correto manejo.

A ocupação rural intensiva baseada na agropecuária, desmatamento, na agricultura e a pastagem extensiva ainda se desenvolvem numa região de solos arenosos que transformaram profundamente a paisagem, provocando erosão, lixiviação do solo e assoreamento dos cursos d'água (MDA, 2011, p. 13).

A tabela 18 nos mostra os principais rebanhos do Território nos anos de 2004 e 2005, e sua variação no período.

¹² Com relação ao Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes por cada setor da economia de cada município, por tratarmos de 32 municípios, acreditamos que se tornaria demasiadamente exaustivo ao leitor apresentarmos os gráficos no trabalho, sendo assim, optamos por indicar que informações detalhadas a este respeito se encontram em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades> e <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=35&search=sao-paulo>. Entretanto, desde já, podemos adiantar que a consulta a estas informações revelará o forte peso das atividades agropecuárias nas economias dos municípios do Território.

Tabela 18 - Principais rebanhos dos municípios do Pontal do Paranapanema (2004/05)

Município	Bovino			Bubalino			Caprino		
	2004	2005	Variação (%)	2004	2005	Variação (%)	2004	2005	Variação (%)
Alfredo Marcondes	21.085	18.161	-13,87	0	0	0	80	60	-25,00
Álvares Machado	33.000	33.000	0	200	200	0	160	150	-6,25
Anhumas	47.000	47.000	0	280	280	0	50	50	0
Caiabu	37.500	37.500	0	20	0	-100,00	50	50	0
Caiuá	63.904	63.241	-1,04	34	34	0	251	243	-3,19
Emilianópolis	30.000	30.000	0	300	300	0	40	40	0
Estrela do Norte	28.754	23.300	-18,97	40	40	0	100	100	0
Euclides da Cunha Paulista	65.957	62.229	-5,65	83	76	-8,43	241	228	-5,39
Iepê	34.517	33.462	-3,06	20	20	0	20	18	-10,00
Indiana	16.200	16.622	2,60	60	0	-100,00	100	100	0
João Ramalho	42.925	35.798	-16,60	0	0	0	25	21	-16,00
Marabá Paulista	101.922	100.314	-1,58	68	62	-8,82	223	218	-2,24
Martinópolis	152.899	140.000	-8,44	100	100	0	100	100	0
Mirante do Paranapanema	142.419	138.232	-2,94	69	63	-8,70	427	418	-2,11
Nantes	20.917	21.796	4,20	0	0	0	15	17	13,33
Narandiba	37.073	43.500	17,34	900	60	-93,33	40	40	0
Piquerobi	59.642	57.455	-3,67	98	94	-4,08	228	223	-2,19
Pirapozinho	44.800	44.800	0	200	200	0	100	100	0
Presidente Bernardes	95.400	95.400	0	50	0	-100,00	80	80	0
Presidente Epitácio	120.585	121.045	0,38	54	58	7,41	510	496	-2,75
Presidente Prudente	59.000	60.500	2,54	500	500	0	110	100	-9,09
Presidente Venceslau	87.370	83.443	-4,49	58	58	0	291	285	-2,06
Rancharia	157.217	148.125	-5,78	30	30	0	71	70	-1,41
Regente Feijó	33.300	33.300	0	200	0	-100,00	100	100	0
Ribeirão dos Índios	18.950	18.000	-5,01	0	0	0	60	60	0

Rosana	67.621	66.132	-2,20	276	287	3,99	298	305	2,35
Sandovalina	45.500	45.500	0	72	72	0	100	100	0
Santo Anastácio	72.253	71.243	-1,40	100	13	-87,00	130	120	-7,69
Santo Expedito	15.000	15.000	0	100	0	-100,00	80	80	0
Taciba	54.000	48.000	-11,11	75	50	-33,33	100	100	0
Tarabai	24.750	24.750	0	120	0	-100,00	100	100	0
Teodoro Sampaio	104.011	97.325	-6,43	241	221	-8,30	415	420	1,20
Total Território	1.935.471	1.874.173	-3,17	4.348	2.818	-35,19	4.695	4.592	-2,19

Fonte: Sistema Nacional de Informações Territoriais – SIT, 2017. (Organizado pelo autor).

Pode-se observar que, com exceção de alguns poucos municípios, os rebanhos de caprinos e bubalinos sofreram grande redução na região como um todo, se apresentando em pequeno número de cabeças em todos os municípios. Já o rebanho bovino, principal em quantidade de animais, embora também tenha sofrido, de maneira geral, significativa redução, ainda se mantém em grande número de cabeças em praticamente todos os municípios analisados.

A pecuária leiteira é desenvolvida, predominantemente, nos assentamentos rurais, representando importante fonte de renda para as famílias assentadas, entretanto, de maneira geral, sua produtividade ainda é baixa, carecendo de melhoramento genético de rebanhos, manejo de pastagens e verticalização da produção que proporcione maior autonomia às famílias. Sendo de grande importância que os produtores passem a controlar mais etapas da cadeia produtiva, possibilitando, assim, que fiquem menos sujeitos aos preços estabelecidos pelos laticínios e às flutuações de mercado.

A cadeia do leite na região é pouco verticalizada, e este fato ficou evidente nas oficinas de atualização do PTDRS. Diversas propostas indicaram que é necessária à execução de projetos integrados para industrializar a produção de pequenos produtores familiares, possibilitando a diversificação de produtos, e a obtenção de melhores preços [...] (MDA, 2011, p. 38).

Na discussão a respeito da pecuária leiteira no Território utilizaremos as tabelas 19 e 20 que apresentam, respectivamente dados a respeito da bovinocultura de leite e da bovinocultura mista. Essa análise conjunta se faz necessária pois são minoria os casos em que na Unidade de Produção Agropecuária (UPA) é desenvolvida apenas a pecuária leiteira, sendo comum a prática da pecuária mista, onde o produtor obtém seus rendimentos tanto com a venda do leite, quanto com a venda dos animais para o corte, a depender de fatores como preço do litro de leite, preço da arroba da carne, condições de pastagens, regime de chuvas, entre outros. Com esta prática os produtores conseguem maior flexibilidade e segurança econômica frente às incertezas do mercado e dos fatores apresentados.

Tabela 19 - Bovinocultura leiteira por município no Pontal do Paranapanema (2007/08)

MUNICÍPIO	UPAs		Cabeças		Ranking no estado (quantidade)
	Número	Percentual	Número	Percentual	
Alfredo Marcondes	74	0,25	1.359	0,15	190
Álvares Machado	27	0,09	941	0,10	253
Anhumas	89	0,30	2.619	0,28	103
Caiabú	16	0,05	900	0,10	262
Caiuá	351	1,18	8.497	0,92	14
Emilianópolis	99	0,33	5.725	0,62	32
Estrela do Norte	31	0,10	780	0,08	288
Euclides da Cunha Paulista	19	0,06	230	0,02	448
Iepê	108	0,36	2.497	0,27	106
Indiana	23	0,08	656	0,07	315
João Ramalho	47	0,16	1.717	0,19	151
Marabá Paulista	81	0,27	2.160	0,23	129
Martinópolis	114	0,38	6.519	0,71	27
Mirante do Paranapanema	156	0,52	7.749	0,84	16
Nantes	8	0,03	270	0,03	429
Narandiba	27	0,09	795	0,09	284
Piquerobi	11	0,04	356	0,04	400
Pirapozinho	69	0,23	2.340	0,25	116
Presidente Bernardes	307	1,03	9.572	1,04	11
Presidente Epitácio	146	0,49	3.911	0,42	58
Presidente Prudente	161	0,54	3.823	0,41	61
Presidente Venceslau	159	0,53	5.325	0,58	37
Rancharia	358	1,20	12.504	1,35	5
Regente Feijó	77	0,26	2.973	0,32	85
Ribeirão dos Índios	6	0,02	224	0,02	454
Rosana	133	0,45	3.339	0,36	73
Sandovalina	92	0,31	2.641	0,29	102
Santo Anastácio	69	0,23	2.245	0,24	121
Santo Expedito	5	0,02	78	0,01	521
Taciba	45	0,15	1.103	0,12	228
Tarabaí	50	0,17	1.566	0,17	166
Teodoro Sampaio	395	1,33	12.000	1,30	8

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). (Organizado pelo autor).

Tabela 20 - Bovinocultura mista por municípios no Pontal do Paranapanema

MUNICÍPIO	UPA's		Cabeças		Ranking de Quantidade
	Número	Percentual	Número	Percentual	
Alfredo Marcondes	443	0,38	13.988	0,31	92
Álvares Machado	610	0,53	32.113	0,72	12
Anhumas	149	0,13	7.727	0,17	196
Caiabú	319	0,27	11.808	0,26	121
Caiuá	193	0,17	5.721	0,13	248
Emilianópolis	63	0,05	4.506	0,10	302
Estrela do Norte	114	0,10	9.398	0,21	157
Euclides da Cunha Paulista	693	0,60	29.638	0,66	17
Iepê	94	0,08	2.730	0,06	392
Indiana	182	0,16	6.944	0,15	217
João Ramalho	18	0,02	620	0,01	547
Marabá Paulista	356	0,31	13.939	0,31	93
Martinópolis	369	0,32	11.313	0,25	128
Mirante do Paranapanema	1.427	1,23	66.368	1,48	2
Nantes	46	0,04	6.580	0,15	232
Narandiba	104	0,09	3.348	0,07	357
Piquerobi	164	0,14	10.522	0,23	137
Pirapozinho	169	0,15	7.171	0,16	211
Presidente Bernardes	491	0,42	21.781	0,49	33
Presidente Epitácio	484	0,42	18.559	0,41	54
Presidente Prudente	987	0,85	32.495	0,72	11
Presidente Venceslau	310	0,27	14.490	0,32	87
Rancharia	260	0,22	28.765	0,64	20
Regente Feijó	225	0,19	8.406	0,19	180
Ribeirão dos Índios	82	0,07	3.248	0,07	362
Rosana	489	0,42	13.395	0,30	96
Sandovalina	149	0,13	15.539	0,35	77
Santo Anastácio	275	0,24	20.061	0,45	43
Santo Expedito	110	0,09	2.868	0,06	383
Taciba	258	0,22	17.970	0,40	57
Tarabaí	127	0,11	4.059	0,09	320
Teodoro Sampaio	348	0,30	28.753	0,64	21

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). (Organizado pelo autor).

Ao observar as tabelas 19 e 20, os números revelam, também, o que foi dito anteriormente. Com exceção de Caiuá e Emilianópolis, que apresentam mais UPA's e maior número de cabeças envolvidas exclusivamente na prática da pecuária leiteira, e Iepê e Teodoro Sampaio, que, embora apresentem maior quantidade de UPA's com criação exclusiva de gado leiteiro, apresentam maior número de cabeças de gado misto, todos os demais municípios apresentam números significativamente maiores de UPA' e cabeças destinadas à criação de gado misto.

Sobre a produção de leite nos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDR's) de Presidente Prudente e Presidente Venceslau – EDR's que abrangem os municípios do Pontal do Paranapanema, de acordo com a regionalização adotada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo – , o Instituto de Economia Agrícola (IEA), nos informa que no ano de 2014 foram produzidos, aproximadamente, 97,5 milhões de litros de leite Tipo B e 106 milhões de litros de leite do Tipo C. Para o ano de 2015, a produção ficou em torno de 180 milhões de litros de leite Tipo B. Não foram obtidas informações sobre a produção de leite Tipo C no ano de 2015. Quanto ao leite Tipo A, não houve produção nos anos analisados, de acordo com os dados obtidos.

Com relação aos preços médios mensais pagos pelos laticínios, pelo litro de leite cru refrigerado entregue pelos produtores, dados do IEA (2017) mostram que, no ano de 2016, os valores oscilaram entre R\$ 1,03 (no mês de fevereiro) e R\$ 1,51 (no mês de setembro) ¹³.

A respeito da pecuária leiteira no estado, a figura 13 nos apresenta sua distribuição geográfica.

¹³ É importante frisar que os valores apresentados são preços médios estaduais, havendo diferenciações entre regiões do estado e, também, a depender da qualidade do leite entregue pelos produtores. Sendo assim, é comum que produtores recebam maiores ou menores valores, dependendo da situação particular. Para informações mais detalhadas a respeito de preços e estatísticas agrícolas no estado de São Paulo, consultar <http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/>.

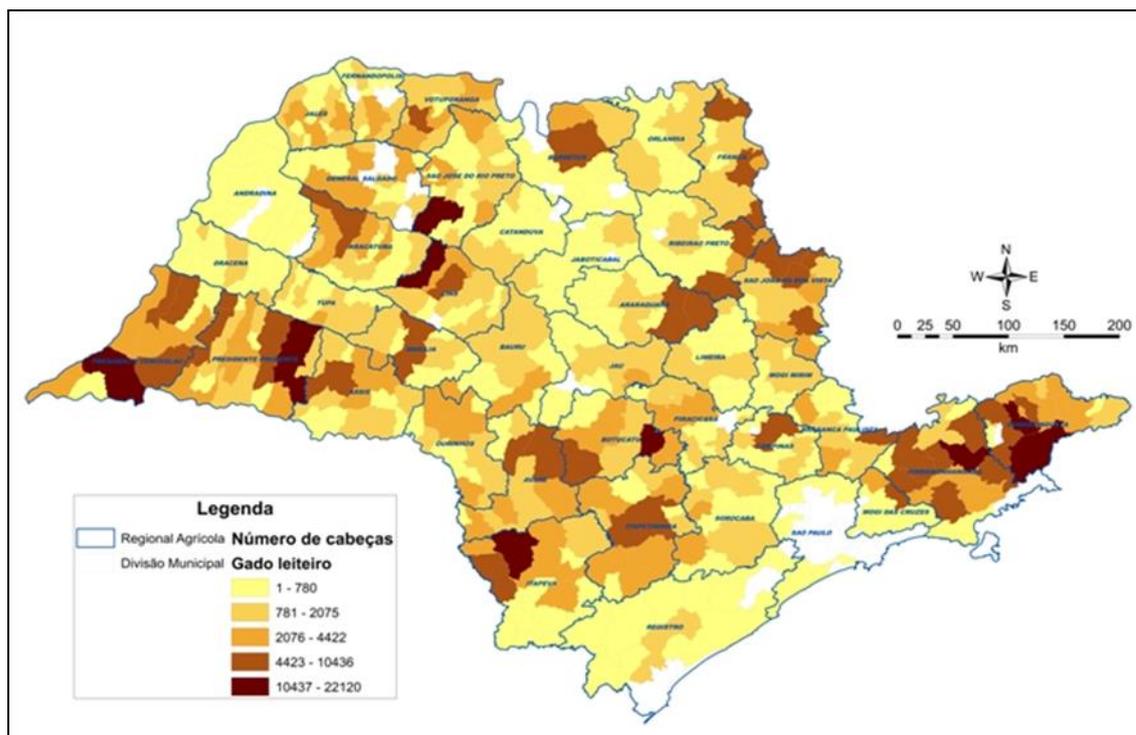


Figura 13. Distribuição Geográfica da Bovinocultura Leiteira no Estado de São Paulo (2007/08).

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). Disponível em: http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/exploracoes_animais/GadoLeite.php. Acesso em: 7 jan. 2017.

Ao observar a figura, notamos que o Pontal do Paranapanema, apresenta significativa concentração de rebanho leiteiro, sobretudo nos municípios de Rancharia e Teodoro Sampaio.

Sobre a pecuária de corte, atividade praticada, predominantemente, em grandes propriedades, a tabela 21 expressa essa realidade.

Tabela 21 - Bovinocultura de corte por município no Pontal do Paranapanema (2007/08)

MUNICÍPIO	UPA's		Cabeças		Ranking no estado (quantidade)
	Número	Percentual	Número	Percentual	
Alfredo Marcondes	63	0,13	3.546	0,06	345
Álvares Machado	124	0,26	6.293	0,11	259
Anhumas	202	0,42	24.096	0,42	65
Caiabú	45	0,09	5.561	0,10	273
Caiuá	195	0,41	36.995	0,64	20
Emilianópolis	112	0,23	13.604	0,24	140
Estrela do Norte	101	0,21	14.886	0,26	132
Euclides da Cunha Paulista	42	0,09	27.977	0,49	52
Iepê	123	0,26	22.678	0,39	70

Indiana	65	0,14	7.975	0,14	222
João Ramalho	225	0,47	25.678	0,45	55
Marabá Paulista	134	0,28	73.798	1,28	5
Martinópolis	378	0,79	83.090	1,44	4
Mirante do Paranapanema	223	0,47	40.907	0,71	17
Nantes	20	0,04	16.855	0,29	119
Narandiba	65	0,14	19.326	0,34	93
Piquerobi	172	0,36	35.580	0,62	27
Pirapozinho	180	0,38	20.596	0,36	88
Presidente Bernardes	347	0,73	46.556	0,81	13
Presidente Epitácio	214	0,45	85.829	1,49	3
Presidente Prudente	240	0,50	20.828	0,36	85
Presidente Venceslau	285	0,60	57.276	0,99	8
Rancharia	271	0,57	125.168	2,17	1
Regente Feijó	104	0,22	17.974	0,31	109
Ribeirão dos Índios	201	0,42	17.649	0,31	112
Rosana	66	0,14	36.908	0,64	21
Sandovalina	64	0,13	19.284	0,33	94
Santo Anastácio	221	0,46	35.885	0,62	26
Santo Expedito	99	0,21	8.892	0,15	197
Taciba	93	0,19	25.329	0,44	60
Tarabai	118	0,25	20.416	0,35	90
Teodoro Sampaio	162	0,34	57.368	1,00	7

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). (Organizado pelo autor).

A análise da tabela 21 em comparação com as tabelas 19 e 20, mostra que, de modo geral, mesmo com menor número de UPA's ocupadas com a criação de gado de corte, o rebanho ligado à esta atividade é muito maior que o de gado misto ou leiteiro na grande maioria dos municípios, o que evidencia a grande dimensão dos estabelecimentos onde a pecuária de corte é praticada. Como exemplo podemos citar o município de Rancharia, onde, com quantidades não muito diferentes entre UPA's com criação de gado misto (260) e UPA's com criação de gado de corte (271), o rebanho desta atividade é muito maior que o rebanho de gado misto, sendo, respectivamente, 125.168 cabeças e 28.765 cabeças.

A figura 14 mostra a distribuição geográfica da pecuária de corte no estado de São Paulo.

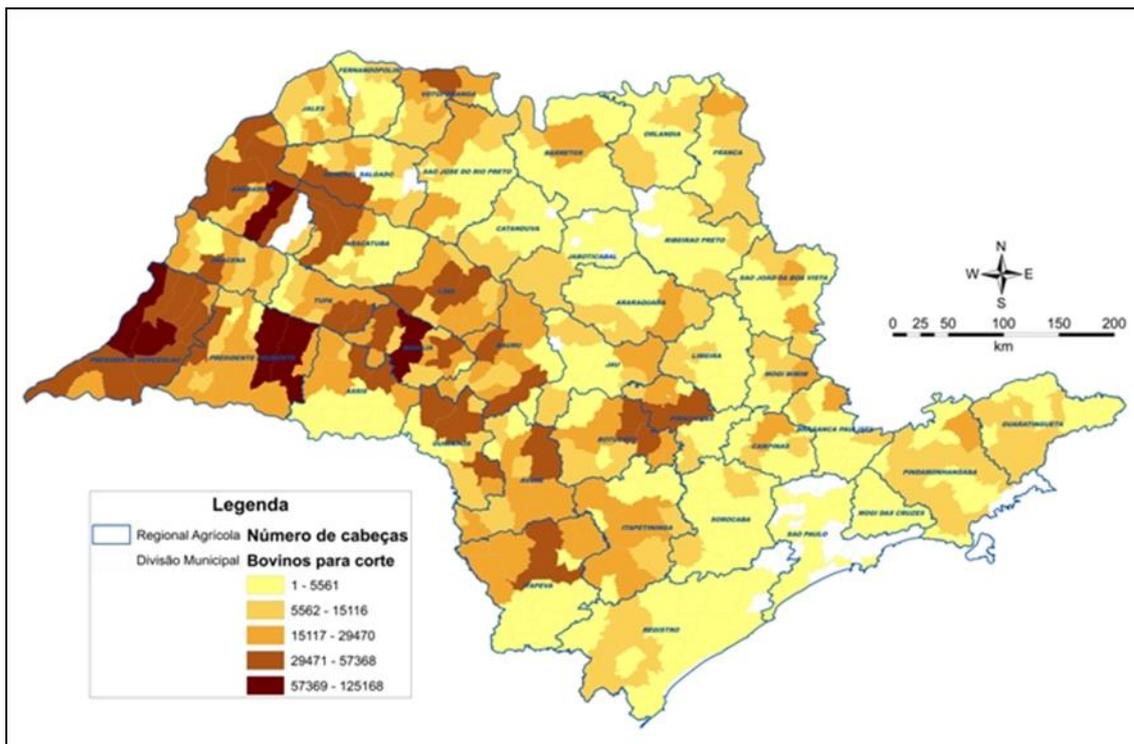


Figura 14. Distribuição Geográfica da Bovinocultura de Corte no Estado de São Paulo (2007/08).
 Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). Disponível em:
http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/exploracoes_animais/GadoCorte.php. Acesso em: 7 jan. 2017.

Assim como no caso da pecuária leiteira, a observação da figura 14 revela grande concentração da pecuária de corte nos EDR's de Presidente Prudente e Presidente Venceslau, com destaque para os municípios de Rancharia e Presidente Epitácio.

Relacionada com a redução do rebanho apresentada na tabela 18, a monocultura canavieira também é expressiva na região. Guardando relação estreita com tal redução, a expansão da atividade canavieira no Pontal do Paranapanema, paulatinamente, substitui pastagens por imensos canaviais, perpetuando certas formas de degradação ambiental, introduzindo novas e, assim, transformando a paisagem do Território.

A tabela 22 traz informações dos anos de 2014/15 a respeito das áreas e da produção de cana-de-açúcar.

Tabela 22 - Produção de cana-de-açúcar no Pontal do Paranapanema

Cana-de-açúcar	2014	2015
Área nova (ha)	39.124,30	36.445,20
Área para corte (ha)	375.891,00	389.134,90
Produção (t)	26.451.425,00	29.523.612,63

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 2017.
(Organizado pelo autor).

E a tabela 23 nos mostra, também para os anos de 2014/15, as áreas de pastagens e o número de animais do rebanho bovino no Pontal do Paranapanema.

Tabela 23 - Rebanho bovino e áreas de pastagens no Pontal do Paranapanema

Ano	Capim p/ Semente (ha)	Pastagem Natural (ha)	Pastagem Cultivada (ha)	Total Pastagens (ha)	Bovinos p/ Leite (cab.)	Bovinos p/ Corte (cab.)	Bovinos Misto (cab.)	Total (cab.)
2014	11.172,00	29.220,20	898.261,40	938.653,60	180.144	986.389	446.359	1.612.892
2015	10.114,00	23.930,20	1.011.269,40	1.045.313,60	181.665	1.021.769	388.857	1.592.291

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 2017. (Organizado pelo autor).

Observando as tabelas, notamos, para os anos analisados, a redução do rebanho bovino, embora tenha havido, resultante do aumento das pastagens cultivadas, um aumento na área total de pastagens. Para a cultura da cana-de-açúcar, os dados mostram que, mesmo havendo redução na incorporação de novas áreas na comparação entre os anos, a área de corte e a produção apresentaram aumento.

A tabela 24 nos mostra o número de UPA's ocupadas com a cultura e área plantada em cada município do Pontal do Paranapanema nos anos de 2007/08.

Tabela 24 - Cana-de-açúcar por município do Pontal do Paranapanema (2007/08)

MUNICÍPIO	UPA's		Área		Ranking no estado (Área)
	Número	Percentual em relação ao estado	Hectare	Percentual em relação ao estado	
Alfredo Marcondes	145	0,15	149,20	0,00	499
Álvares Machado	308	0,31	482,80	0,01	452
Anhumas	71	0,07	6.809,00	0,12	267
Caiabu	106	0,11	9.895,40	0,18	197
Caiuá	305	0,31	6.395,60	0,12	275
Emilianópolis	74	0,07	5.706,10	0,10	285

Estrela do Norte	58	0,06	6.204,40	0,11	280
Euclides da Cunha	99	0,10	136,50	0,00	503
Iepê	94	0,09	10.961,90	0,20	171
Indiana	101	0,10	223,40	0,00	479
João Ramalho	26	0,03	15.709,30	0,29	118
Marabá Paulista	190	0,19	13.335,60	0,24	143
					44
Martinópolis	298	0,30	27.922,80	0,51	
Mirante do Paranapanema	602	0,60	6.799,10	0,12	268
Nantes	30	0,03	5.627,30	0,10	288
Narandiba	54	0,05	5.256,70	0,10	300
Piquerobi	59	0,06	3.171,40	0,06	363
Pirapozinho	113	0,11	16.749,50	0,30	112
Presidente Bernardes	339	0,34	3.103,80	0,06	365
Presidente Epitácio	465	0,47	1.794,10	0,03	398
Presidente Prudente	367	0,37	9.785,00	0,18	199
Presidente Venceslau	212	0,21	9.574,50	0,17	202
Rancharia	350	0,35	22.300,40	0,41	72
Regente Feijó	118	0,12	2.078,90	0,04	393
Ribeirão dos Índios	81	0,08	3.174,60	0,06	362
Rosana	239	0,24	622,90	0,01	444
Sandovalina	90	0,09	19.425,60	0,35	90
Santo Anastácio	117	0,12	4.619,70	0,08	315
Santo Expedito	73	0,07	1.998,30	0,04	394
Taciba	106	0,11	17.675,40	0,32	102
Tarabai	73	0,07	2.716,90	0,05	379
Teodoro Sampaio	290	0,29	19.726,60	0,36	86

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). (Organizado pelo autor).

Observando a tabela 24, notamos diversos municípios que, já nos anos de 2007/08, apresentavam grande número de UPA's ocupadas com a cultura, destinando área significativa de seus territórios ao cultivo da cana-de-açúcar. Cabe destaque ao município de Martinópolis com 27.922,80 ha cultivados. Outros municípios também apresentam vastas áreas com o cultivo, são os casos de João Ramalho (15.709,30 ha), Pirapozinho (16.749,50 ha), Rancharia (22.300,40 ha), Sandovalina (19.425,60 ha), Taciba (17.675,40 ha) e Teodoro Sampaio (19.726,60 ha), apenas para citar os casos com mais de 15 mil hectares ocupados.

A figura 15 exibe a distribuição geográfica do cultivo da cana-de-açúcar no estado de São Paulo.

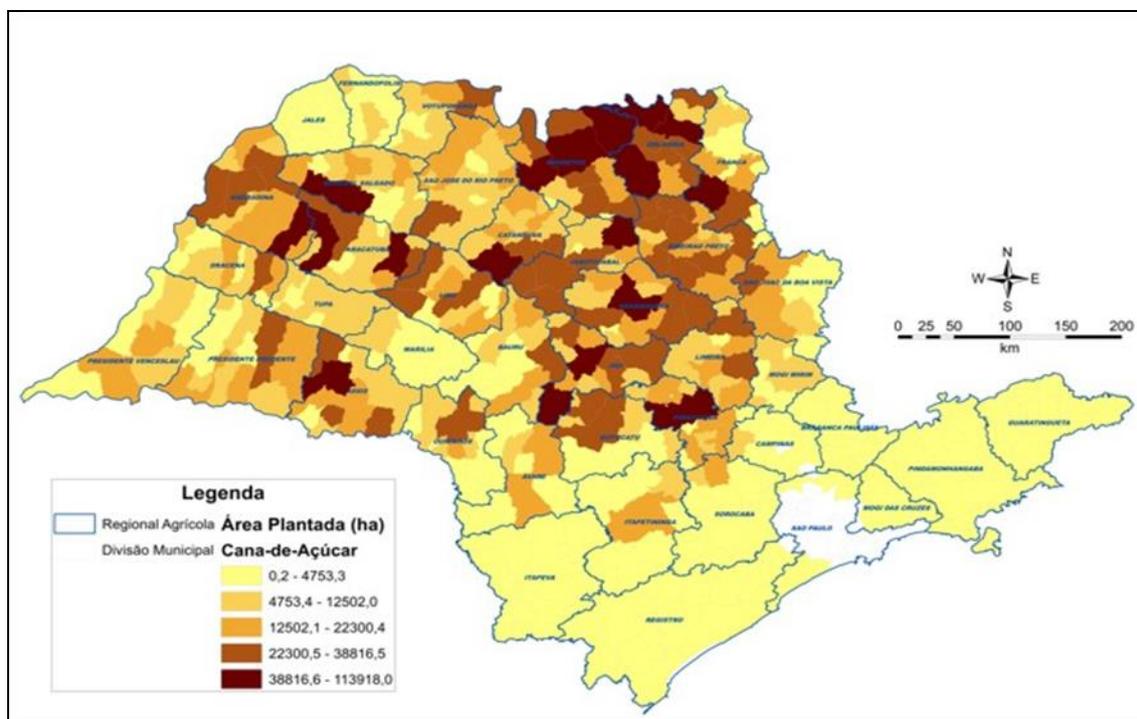


Figura 15. Distribuição Geográfica de Área Cultivada com Cana-de-açúcar no Estado de São Paulo (2007/08).

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/mapaculturas/Cana.php>. Acesso em: 7 jan. 2016.

Notamos, pela observação da figura 15, que, embora a atividade não se apresente, no Pontal do Paranapanema, nas faixas mais elevadas de área plantada, ficando atrás de áreas tradicionalmente conhecidas pelo intenso cultivo da cultura, esta já é expressiva nos municípios do Território, disputando áreas com pastagens, outras culturas e até mesmo conflitando com a política de assentamentos rurais.

Somando-se às atividades agropecuárias apresentadas, a cultura da mandioca também é expressiva na região. Entretanto, diferenciando-se da cultura da cana-de-açúcar e da pecuária de corte, este cultivo é bastante difundido nos assentamentos rurais, gerando renda às famílias assentadas, mas, também, subordinando-as às indústrias processadoras, às oscilações de mercado e contribuindo, em alguns casos, para a formação de grandes espaços de monocultivo e pouca diversificação da produção.

A tabela 25 nos mostra a produção de mandioca para mesa e para indústria nos EDR's de Presidente Prudente e Presidente Venceslau nos anos de 2014/15.

Tabela 25 - Produção de mandioca no Pontal do Paranapanema nos anos de 2014/15

Ano	Mandioca p/ Indústria			Mandioca p/ Mesa		
	Área Nova (ha)	Área em Produção (ha)	Produção (t)	Área Nova (ha)	Área em Produção (ha)	Produção (cx. 25 kg)
2014	5.026,30	5.916,50	134.310,00	137,00	885,00	836.080,00
2015	4.538,00	6.374,00	144.390,00	334,00	778,00	607.100,00

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, IEA, 2017. (Organizado pelo autor).

No que toca aos preços pagos, dados do IEA (2017) mostram que, no ano de 2016, o preço médio estadual da tonelada de mandioca para indústria variou entre R\$ 221,00 (no mês de janeiro) e R\$ 480,00 (no mês de dezembro). Quanto aos preços médios pagos no estado pela caixa de mandioca de mesa, no mesmo ano, estes variaram entre R\$ 8,05 (no mês de março) e R\$ 34,95 (no mês de dezembro).

A observação da tabela 25 revela o caráter predominantemente agroindustrial da produção de mandioca no Território, com a mandioca para indústria apresentando, nos dois anos analisados, grande superioridade numérica seja em áreas de cultivo, seja em volume de produção.

A figura 16 nos mostra a distribuição geográfica da cultura no estado de São Paulo.

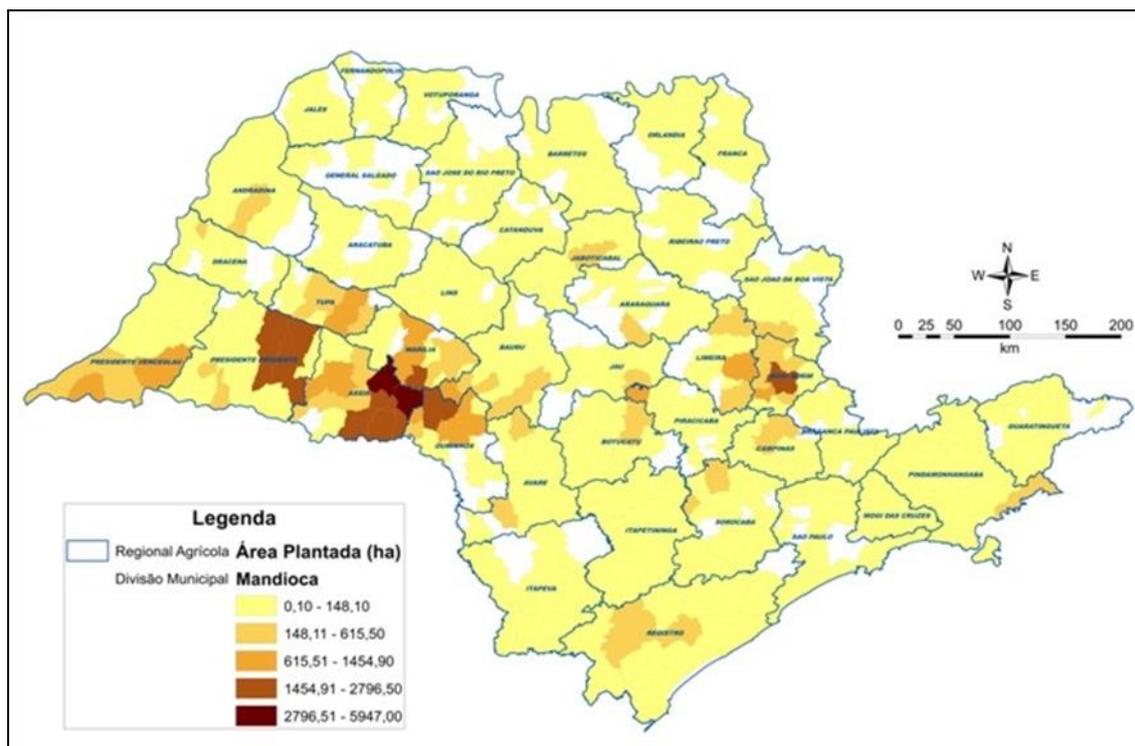


Figura 16. Distribuição Geográfica de Área Cultivada com Mandioca no Estado de São Paulo (2007/08).
 Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). Disponível em:
<http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/mapaculturas/Mandioca.php>. Acesso em: 7 jan. 2017.

Um olhar sobre a figura revela relativa concentração de áreas cultivadas nos EDR's de Presidente Prudente e Presidente Venceslau, principalmente quando em comparação com o restante do estado, sendo a regional de Assis a única a apresentar áreas com maior número de hectares plantados.

Para além das atividades agropecuárias apresentadas, há, também, a produção de alimentos como olerícolas e frutas, e a criação de pequenos animais, como galinhas, frangos e porcos. Tais atividades são desenvolvidas, majoritariamente, nos assentamentos rurais.

Embora muito presente nos assentamentos rurais, a olericultura no Território, de maneira geral, ainda se apresenta pouco diversificada e altamente dependente dos programas de compra institucional de alimentos como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS).

Em parte, por conta da dificuldade dos agricultores em acessar outros mercados, as feiras livres municipais podem representar importante oportunidade de venda da produção, entretanto, em muitos casos, esses espaços de comercialização ainda são insuficientes para propiciar às famílias uma renda capaz de garantir sua manutenção e reprodução social.

A fotografia 1 mostra a agricultora assentada M.J.S.G. junto à sua horta no assentamento Tucano, município de Euclides da Cunha Paulista.



Fotografia 1. Olericultura em Assentamento Rural no Município de Euclides da Cunha Paulista.
Fonte: Trabalhos de Campo, 19 de agosto de 2016.

A dificuldade em acessar mercados não institucionais está, em certa medida, relacionada à carência de capacitação técnica de grande parte dos agricultores, situação que compromete a qualidade e padronização dos produtos e a regularidade na produção e fornecimento, fazendo com que muitos comerciantes optem por comprar em grandes centros de comercialização, como, por exemplo, a Central de Abastecimento (CEASA), no município de Presidente Prudente.

A demanda por assistência técnica deve ser suprida pelos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) presentes no Território, como a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão ligado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, e a Fundação Instituto de Terra do Estado de São Paulo (ITESP), órgão ligado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Em especial, com relação a este último, órgão responsável pelo desenvolvimento dos trabalhos de ATER nos assentamentos e, também, pelo assentamento das famílias, a função extensionista fica prejudicada por fatores como a sobrecarga dos técnicos e analistas com excessivos procedimentos administrativos, elevado número de famílias a assistir, atribulada função fiscalizadora, além da própria inércia e falta de compreensão, por parte de muitos

profissionais, acerca da importância dos trabalhos de extensão rural. Todo este quadro afasta os profissionais das reais atividades de extensão e assistência técnica e, também, acaba por prejudicar ou mesmo extinguir canais de comunicação com as comunidades rurais.

Procuramos, neste capítulo, realizar uma descrição do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema, apresentando seus principais aspectos relacionados ao desenvolvimento humano, renda, educação e desigualdade, bem como às principais cadeias produtivas ligadas ao setor agropecuário e algumas questões ambientais associadas, buscando mostrar como estes aspectos se associam e interferem no processo de produção deste espaço geográfico. Pôde-se notar nesta apresentação algumas características fundamentais para a compreensão das dinâmicas que se desenvolvem neste Território, cabendo destaque à predominância de pequenos municípios com forte peso das atividades agropecuárias em suas economias e, associado a este perfil, o alto número de pessoas ocupadas nestas atividades. Chamamos atenção, ainda, para concentração de renda existente nos municípios desta área. Concentração esta que, em grande parte, deriva da presença ainda marcante de latifúndios destinados, sobretudo, à prática da pecuária extensiva e sobre os quais se dá também a expansão do agronegócio canavieiro, conforme discutiremos a seguir.

Após a discussão acerca dos números, buscaremos, no próximo capítulo, uma contextualização, tomando passado e presente, procurando demonstrar como o processo de ocupação do Território determina a realidade refletida nos números apresentados e como se dá a materialização concreta destes.

CAPÍTULO 5

O PONTAL DO PARANAPANEMA: PASSADO E PRESENTE

Feita a apresentação do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema, acreditamos que se faz necessário tratar de sua ocupação, já que tal processo está na gênese de conflitos e tem forte influência sobre a atualidade apresentada pelos números do capítulo anterior. Entretanto, não intencionamos, aqui, realizar um resgate minucioso de todo o movimento de ocupação da região desde as missões jesuíticas, as bandeiras e as colônias militares de meados do século XIX, pois tal estudo já foi feito com competência em diversos outros trabalhos¹⁴. Assim, trataremos dos processos que se mostram mais significativos a este estudo, sobretudo, aqueles que se deram a partir do início do século XX.

A ocupação – ou tomada das terras, visto que estas não se tratavam de um imenso espaço vazio – efetiva das terras públicas do Pontal do Paranapanema se deu, sobretudo, após a chegada dos trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana, no ano de 1917.

No caso do Sudoeste do estado, a ocupação do território somente se efetivou com a abertura da Estrada de Ferro Sorocabana. Fortemente incentivada pelo Governo Federal, por razões militares e políticas, a Estrada de Ferro, antecedendo ao café, cortou os sertões em busca do Rio Paraná.

Após permanecerem estacionados desde 1889 na Vila de Botucatu, os trilhos começaram a avançar, atingindo Manduri, em 1906; Salto Grande, em 1910; Presidente Prudente, em 1917 e Presidente Epitácio, em 1922 (LEITE, 1981, p. 29).

Marcado pela violência contra populações indígenas e comunidades tradicionais, desrespeito e manipulação das leis, devastação ambiental e toda sorte de consequências advindas da ambição desmedida, no processo de ocupação das terras devolutas, então reservadas, tudo era válido: o suborno de escrivães, juízes e promotores; compadresco político e, eventualmente, o recurso às armas de grupos de jagunços a soldo dos interessados (LEITE, 1981, p. 08).

[...] Como uma sesmaria, o Pontal foi fracionado e apossado. Desrespeitou-se a lei, a comunidade e, sobretudo, a ecologia regional, último reduto das matas tropicais do planalto paulista e de toda sua fauna.

[...] O que deve ser observado aqui é a incompetência e até complacência dos governos em relação à destruição do meio ambiente natural, caracterizados pelo não fornecimento dos meios materiais e humanos aos seus próprios órgãos, militares ou

¹⁴ Alguns destes trabalhos nos ajudaram muito na elaboração deste capítulo, como, por exemplo, a tese de Livre Docência do Prof. José Ferrari Leite: “A Ocupação do Pontal do Paranapanema”.

civis, para protegê-lo. É a ambição desmedida dos indivíduos pela posse da terra, fonte de seu poder político e econômico. É a estanha manipulação dos Poderes por meio de leis que quase sempre protegem os poderosos, escudados em títulos de posse obtidos com base no *uti-possidetis* setecentista ou escrituras envelhecidas na fumaça do fogão de lenha [...] (LEITE, 1981, p. 08).

A respeito do extermínio dos povos indígenas que ocupavam o vale do Paranapanema, o mesmo autor ainda nos diz,

As notas de caráter científico mais antigas que se conhece sobre o Vale do Paranapanema são de Teodoro Sampaio. Escreve sobre a extensão aproximada do vale, de suas matas com boas madeiras, da qualidade de seus solos e da ferocidade dos índios “caiuá” e “caingangas”. Estes, contudo, “obrigados a fugir sempre diante do colono invasor”, acabaram praticamente exterminados, salvo uns poucos que, em jangadas e pirogas, cruzaram o Rio Paraná, ocultando-se nas florestas e cerrados matogrossenses (LEITE, 1981, p. 31).

Juntamente com o extermínio dos povos indígenas, o processo de ocupação da região também é responsável pela devastação dos redutos de mata atlântica do extremo oeste paulista. Frente a esse processo, são criadas, na década de 1940, três grandes reservas na tentativa de se proteger as últimas áreas florestadas do planalto ocidental paulista.

Em 1941 é criado o primeiro Parque Estadual do Pontal do Paranapanema, a chamada “Reserva Estadual do 1º e 2º Perímetros”, que mais tarde passaria a ser chamada de “Reserva Florestal do Morro do Diabo”¹⁵. No ano seguinte, em 1942, são criadas a chamada “Reserva da Lagoa São Paulo” e a “Grande Reserva do Pontal”, como ficaria conhecida. Esta última, abrangendo mais de 100.000 alqueires, preenchia todo o espaço do triângulo formado pelos rios Paraná-Paranapanema, conforme Leite (1981).

A figura 17, extraída do *Relatório de Acompanhamento e Informação Para o Desenvolvimento/Célula do Pontal do Paranapanema/MDA* (2011), nos mostra a localização da “Reserva Florestal do Morro do Diabo” e da “Grande Reserva do Pontal”.

¹⁵ Designação derivada do morro testemunho de mesmo nome presente na reserva. Sendo um dos únicos acidentes geográficos a se diferenciar na uniforme paisagem do planalto ocidental paulista.

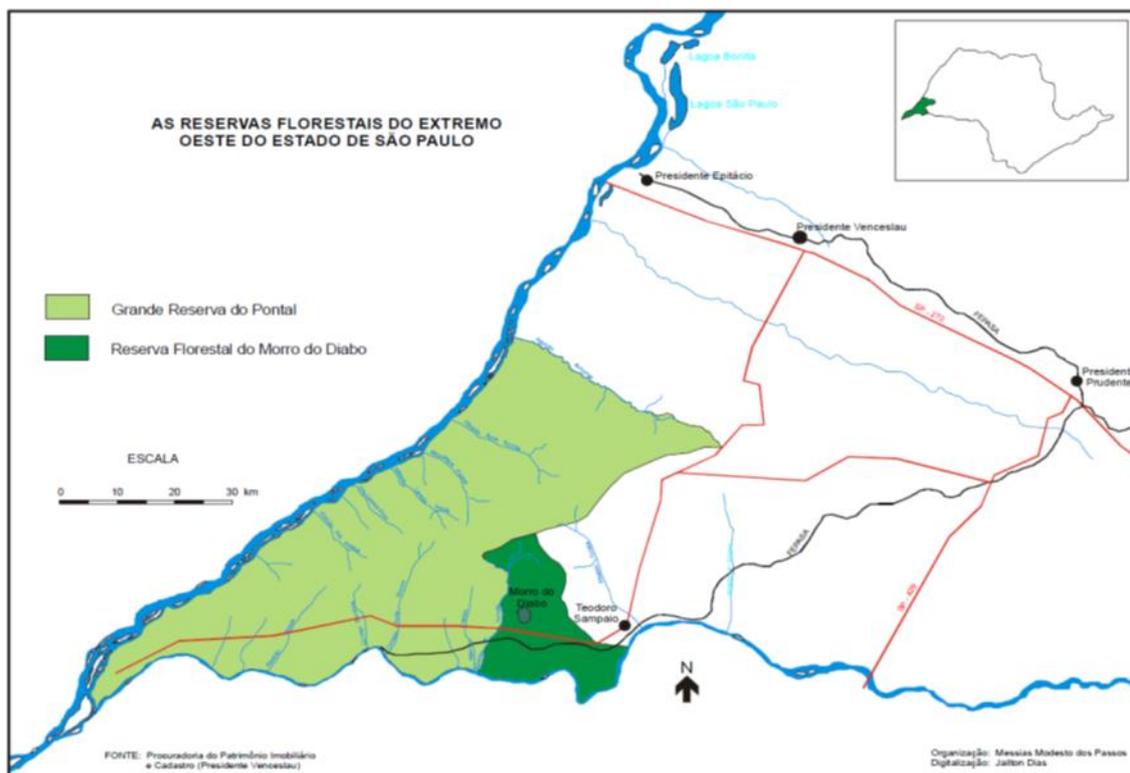


Figura 17. Localização da “Reserva Florestal do Morro do Diabo” e da “Grande Reserva do Pontal”.
 Fonte: MDA/SIT, 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra073.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

Com o passar dos anos, principalmente a partir da década de 1950, o povoamento das terras do “sertão do Paranapanema” se intensifica, com frentes pioneiras começando a se afastar das proximidades das linhas da estrada de ferro e a adentrar as áreas mais ao interior.

O fato que deve ser destacado é, sem dúvida, a grande procura de terras no período. A avalanche humana que penetrou pelo Sudoeste do Estado de São Paulo e Norte do Paraná naquela década viera, sem dúvida, atraída pelas terras novas, ainda baratas ou, quem sabe, por um pedaço de terra devoluta. Fortalece igualmente, nesta fase, a migração nordestina na área.

[...] Observe-se ainda que, Presidente Prudente, a principal cidade da região, em 1940, quando tinha 12.637 habitantes urbanos, acabou beneficiando-se com a “onda” de pioneiros desejosos de se estabelecerem na área após a II Guerra Mundial. Daí assinalar-se um crescimento de 112%, entre 1940 e 1950, passando aos 26.790 habitantes na área urbana. Firma-se sua posição de liderança regional, equipando-se para atender a si própria e aos demais municípios.

À multidão que chegava em busca de terras para plantar, pouco se lhe importava se estas eram públicas, particulares, com titulação regular ou não.

Uma distinção ficara patente: enquanto que as glebas ocupadas por particulares eram defendidas até a bala pelo seu ocupante maior e suposto proprietário, as do Estado foram vítimas de aventureiros grandes e pequenos que passaram a disputar, entre si, sortes de terras que não lhes pertenciam (LEITE, 1981, p. 70-71).

Com a intensificação do povoamento, a formação dos municípios e outros pequenos povoados, a citada atração à região de pessoas em busca de terras, associadas a uma série de

manobras jurídicas, as reservas do Pontal vão sendo, sistematicamente, agredidas, cedendo lugar seja às grandes fazendas, seja a “pequenos posseiros, meeiros, ou até mesmo pessoas simples, que ocupavam um lote por ignorância, na intenção de tornar-se um ‘situante’” (LEITE, 1981, p. 89).

Era uma das formas utilizadas pelos donos de títulos de qualidade ambígua: trazer moradores para suas glebas justificando o interesse social das mesmas.

Em verdade, enquanto se atraía moradores para os povoados, a devastação das matas prosseguia e a madeira de lei vendida em toras ou aparelhada. Em 1955, da Estação de Estrada de Ferro Sorocabana de Presidente Prudente saíram 2.062 vagões carregados de toras e madeira serrada com destino a São Paulo.

A estratégia era a do fato consumado: acabando-se com a floresta o Estado perderia o interesse pela área, pois nada haveria a conservar num meio-ambiente ecologicamente devastado (LEITE, 1981, p. 123).

Desta forma, sob a pressão do aumento populacional, extração de madeira e ocupação de suas áreas seja com grandes fazendas ou pequenas posses, os quase 300.000 ha das reservas Florestais do Pontal do Paranapanema são gradualmente devastados.

Atualmente, da “Grande Reserva do Pontal”, maior das três à época de suas criações, com aproximadamente 246.000 ha, restam apenas fragmentos florestais dispersos. A “Reserva da Lagoa São Paulo”, a menor das três quando de sua criação, com aproximadamente 13.000 ha, localizada poucos quilômetros ao norte do município de Presidente Epitácio, após grande devastação, acabou tendo a maior parte de sua área inundada pelo lago da Usina Hidroelétrica “Engº Sérgio Motta”, construída no Rio Paraná, no município de Rosana. E, por fim, o atual “Parque Estadual do Morro do Diabo”, no município de Teodoro Sampaio, é a única das três áreas que ainda se apresenta como importante reserva florestal no oeste paulista, conservando cerca de 34.000 dos aproximadamente 37.000 ha que possuía em 1941.

É importante que se destaque a complacência do Estado em todo o decorrer do processo de ocupação das terras no Pontal do Paranapanema, com serviços florestais intencionalmente sucateados, sem infraestruturas, equipamentos, pessoal ou outros recursos para promover a proteção das áreas de reserva. É importante que se exponha também o envolvimento ativo de políticos – muitas vezes prefeitos da região¹⁶ – atuando em benefício próprio, em favor de parentes ou outras pessoas e grupos empresariais a eles ligados de

¹⁶ Conforme aponta Leite (1981), “as grandes aventuras imobiliárias do Pontal eram quase sempre praticadas por prefeitos ou ex-prefeitos das cidades da região, cuja autoridade de executivo municipal ainda trazia os resquícios da autoridade total do alcaide nomeado”.

alguma forma, praticando a distribuição das terras entre si e a “compadres” e “apadrinhados”, em busca de aumentar seus poderes econômicos e políticos.

[...] os negócios de terras continuaram a realizar-se em todo o perímetro do Paraná-Parapanema. Negócios mais especulativos que propriamente com o intuito de aproveitar o solo. Um título de propriedade dava status político ao seu possuidor. E também econômico. Afinal um trato de terras com alguns milhares de hectares abria as portas dos bancos mais conservadores. Daí o grande ocupante do Pontal ser chamado “coronel” em toda a região, quer pelos peões nas áreas rurais, quer pelas quermesses urbanas até a década de 1940 (LEITE, 1981, p. 93).

Um caso emblemático de grupo empresarial se beneficiando das ações do Estado está na construção da cidade de Rosana, às margens do Rio Paraná, empreendimento que chegou a ser embargado sob a justificativa de estar sendo executado em terras públicas.

Esdrúxula situação: enquanto o Serviço Florestal e a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário queixavam-se da crônica falta de meios para cuidar das reservas ecológicas e das terras públicas, o Governo gastaria milhões de cruzeiros na construção de um ramal ferroviário de interesse econômico e social altamente duvidoso. É certo, porém, que uns poucos se beneficiariam com a construção do ramal.

De posse das cartas topográficas que continham o traçado dos trilhos, a firma Camargo Correia adquire glebas de terras, em pontos diferentes do Pontal, que totalizavam em 1955, 15.335 hectares, todos com raízes no título da Pirapó-Santo Anastácio.

No ponto final dos trilhos, a firma decide “fazer” uma cidade. Eram 6.050 hectares. A cidade chamar-se-ia Rosana, nome de uma das filhas de Sebastião Camargo [...] (LEITE, 1981, p. 118).

Antes de se avançar cronologicamente na discussão, é necessário que façamos uma retrospectiva histórica, retornando no tempo para tratar do chamado “grilo-mãe”, a Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, da qual o Pontal do Parapanema era parte integrante e também da qual se origina todo o processo de grilagem das terras devolutas da região.

Ao que se sabe, o processo de grilagem das terras do Pontal do Parapanema tem início na segunda metade do século XIX, quando, de acordo com Leite (1981), Antônio José Gouveia, em maio de 1856, junto à Paróquia de São João Batista do Rio Verde, atual Itaporanga, extrai o registro da imensa gleba a qual denominou “Fazenda Pirapó-Santo Anastácio”, com área estimada em cerca de 600.000 hectares.

A figura 18, também extraída do Relatório de Acompanhamento e Informação Para o Desenvolvimento/Célula do Pontal do Parapanema/MDA (2011), mostra a antiga planta da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio.

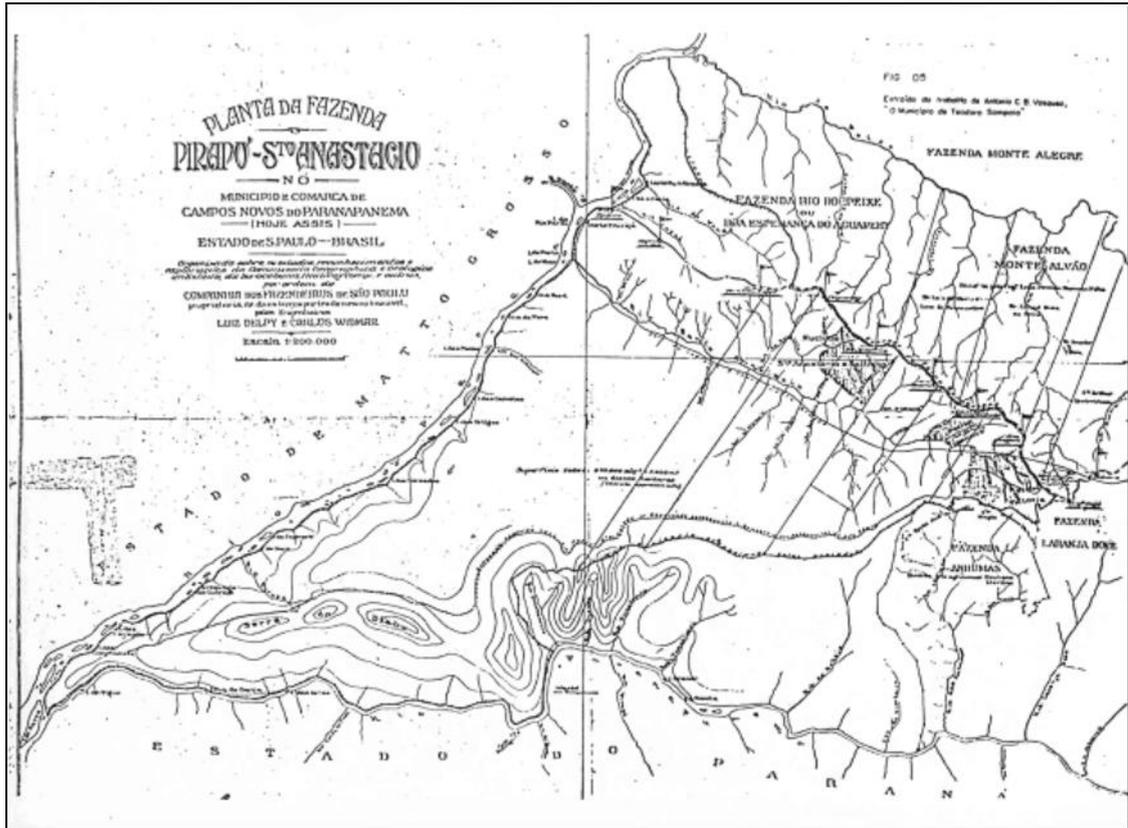


Figura 18. Planta da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio.

Fonte: MDA/SIT, 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra073.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

Ainda que, em diversas ocasiões, a posse da fazenda tenha sido considerada ilegítima pelo Estado, tal situação não impediu que se realizasse a venda, troca, parcelamento e outras transações com suas terras, iniciando, assim, o processo que resultaria na grande indefinição e resultante conflito dominial que se configura nos dias atuais.

Leite (1981) analisando a forma como se deram a transferência das terras a diferentes “mãos”, revela situações que nos causam perplexidade, como no excerto a seguir, em especial no trecho que trata dos traçados dos rios Paranapanema e Paraná.

Recuperando alguns dados históricos vejamos como se deram as transferências das terras. Em abril de 1861, Gouvêa vende sua posse, em escritura lavrada em Pirassununga, a Joaquim Alves de Lima. Com seu falecimento, assume a Pirapó-Santo Anastácio o filho João Evangelista de Lima. Segundo consta, este último personagem foi o primeiro da cadeia, a tentar legitimar sua posse, o que ocorreu em 1886. Porém o fez com tamanha inabilidade e com tantas “nullidades na parte jurídica quanto os erros da parte técnica” que Prudente de Moraes, Governador de São Paulo na época, após ouvir o juiz Comissário das Comarcas de Lençóis e Botucatu, em longo parecer, concluiu por considerar “imprestável e nulla a medição”. Era 22 de setembro de 1890.

E nem poderia ser de outra forma, em se considerando que num dos documentos anexados à petição de João Evangelista, consta uma estranha planta em que o Rio Paranapanema cruza o Rio Paraná e segue Mato Grosso adentro, “com pasmo e contra a natureza das cousas” escreveria, em seu parecer o engenheiro José Ribeiro

da Silva Pirajá, Inspetor Especial de Terras e Colonização, em 1887, antes de encaminhar o processo ao Governador (LEITE, 1981, p. 40-41).

A despeito de situações como a destacada acima, o “grilo” Pirapó-Santo Anastácio seguiu sendo objeto de sucessivas transações, possibilitando a formação de latifúndios menores, pequenas posses e, até mesmo, de municípios.

O surgimento de pequenos povoados, patrimônios e municípios no Pontal está, em grande parte, ligado às atividades agropecuárias desenvolvidas em seus entornos e, também, aos empreendimentos estatais, como é o caso da já citada construção do “ramal de Dourados” da Estrada de Ferro Sorocabana, que impulsionou o crescimento e mesmo o surgimento de cidades como Euclides da Cunha Paulista, Rosana e o bairro rural Santa Rita do Pontal – este pertencente, hoje, ao município de Euclides da Cunha Paulista –, sendo que estas duas últimas localidades nem sequer chegaram a ser alcançadas pelos trilhos da estrada de ferro. Tal situação se dá pois “o trilho e estrada de rodagem criam os sítios favoráveis às funções urbanas. A facilidade de relações com as velhas zonas e com os desbravamentos operam uma verdadeira seleção entre os patrimônios, para transformá-los em cidades” (MONBEIG, 1984, p. 347).

Ligados ao histórico de ocupação da região, os pequenos patrimônios se constituíam em aglomerados de poucas residências, uma pequena igreja, escola, praça e alguns poucos estabelecimentos comerciais destinados a fornecer produtos básicos como alguns cereais, fumo, cachaça, sal, querosene, ferramentas de trabalho, vestuário e outros produtos de primeira necessidade, servindo, também, como ponto de parada de viajantes.

A respeito dos patrimônios, Monbeig (1984) nos traz sua consideração.

Destina-se, como se viu, a fundação dos patrimônios a fornecer ao povoamento rural e principalmente aos pequenos lavradores os seus quadros urbanos. Se muito frequentemente as duas colonizações rural e urbana encontram-se na mesma direção, muitas vezes também aparecia a fundação urbana como empresa especializada, mas cujo destino nem por isso é menos solidário com o sucesso dos loteamentos rurais. Qualquer que seja o mecanismo da criação urbana, os habitantes de um jovem patrimônio sempre estão persuadidos do seu brilhante futuro: o de uma vindoura capital regional! Eles o veem, conforme a zona, destronando Rio Preto, Araçatuba, Marília, Presidente Prudente ou Londrina; comprazem-se em evocar os tempos em que Bauru e Ribeirão Preto, grandes antepassadas, não contavam mais que algumas dezenas de almas, e quase viriam a crer que o nome do seu obscuro vilarejo é já tão famoso nos sertões da Bahia e do Ceará, como o de Marília. Atitude sintomática, pois revela o prestígio de que gozam as cidades junto aos desbravadores e plantadores. Seu rápido crescimento, sua animação, sua riqueza, agem como estimulantes e constituem motivo de orgulho para os homens do campo, muitos dos quais acabarão experimentando o fascínio da cidade. Mas, nem sempre frutifica a

semente urbana. A despeito dos entusiasmos, entre os patrimônios, alguns chegam apenas a possuir esse complexo conjunto de caracteres exteriores, de funções econômicas e de atividades espirituais no qual o consenso popular reconhece uma cidade (p. 337).

Tais vilarejos estavam intimamente associados às atividades agropecuárias e à vida rural do entorno, podendo-se estabelecer uma ligação entre a prosperidade destas localidades e a presença, sobretudo, de pequenos sítios advindos do loteamento de partes das fazendas próximas, e da policultura.

A respeito da relação entre os patrimônios e o rural do entorno, mais uma vez, recorremos a Monbeig (1984) que nos fala sobre a função mercantil destes aglomerados, que, recebendo a produção agrícola dos sitiantes, posseiros e meeiros vizinhos, possuíam estabelecimentos destinados ao seu beneficiamento. Notemos, também, que a presença de serrarias, descrita pelo autor, se relaciona diretamente com a derrubada das matas de que tratamos anteriormente.

Também é sempre o pequeno patrimônio um ponto de parada para os motoristas de caminhão e, ao mesmo tempo, um centro comercial. Algumas lojas concentram a maior parte dos produtos necessários aos sitiantes, para o seu trabalho, alimentação e vestuário. Completa-se o quadro, se se lhe acrescentar uma serraria, algumas máquinas para descaroçar algodão, descascar o arroz e despolpar o café. Recebem elas a produção dos sitiantes vizinhos, sendo prevalecte esta função mercantil local. Exprimem-no claramente os pequenos plantadores, quando falam em “ir ao comercio”, para dizer que se dirigem ao patrimônio. A este vêm sobretudo no sábado, uns a pé, outros a cavalo, e muitos amontoados num caminhão. Nos outros dias, anima-se a rua com os ruídos dos veículos, carregados de toras de árvores, de sacas de arroz ou de café, sacolejando rudemente nos buracos da estrada precária [...].

Outros houve, entretanto, menos felizes. Eram os patrimônios abortados, malogros imputáveis à inexperiência dos seus criadores, que perigosamente tentaram adiantar-se ao surto do povoamento e não estribaram sua fundação num loteamento de sítios. Exemplo disso, perto de Olímpia, é São Benedito, instalado, ao que parece, no apogeu do café, antes de 1910. Contava-se, primeiro, com o desenvolvimento do tráfico entre Olímpia e Rio Preto e confiava-se nos colonos das grandes fazendas vizinhas. Mas a crise do café acarretou a partida da mão-de-obra, que constituiria a clientela dos comerciantes do patrimônio. Por outro lado, tinha São Benedito sido localizado muito perto das margens malsãs do rio Turvo; todos os anos, fogem seus habitantes da malária, emigrando temporariamente para Olímpia. Dispersa-se ainda uma quinzena de casas em torno da grande praça, e a única delas que conhece alguma animação é um pequeno café, onde param os motoristas sedentos. Não passou São Benedito de um infeliz precursor. Semelhantes malogros serviram de lição: ninguém mais se arriscou a implantar patrimônios tão perto dos cursos de água, nem antes que estivesse assegurada a chegada dos sitiantes.

Podem não ser tais patrimônios considerados mais que vilas, sobretudo nas zonas de terras medíocres ou expostas às geadas anuais. Prevalecendo sobre algumas culturas anuais, a pecuária contribui muito pouco para vivificar o patrimônio, cuja extensão é reduzida e cuja pequena população possui e cultiva as terras vizinhas. Não passa de modesta aglomeração de algumas centenas de habitantes um patrimônio como Pedranópolis. Alhures, porém, em solos melhores e desde que prospere a policultura dos pequenos lavradores, já não parece tratar-se de simples vilarejos, pois o

comercio e os estabelecimentos de máquinas despolpadoras são suficientemente ativos para que já se imponha uma função urbana. É o que se vê nas fundações relativamente antigas, como as dos arredores de Presidente Prudente (Montalvão e Pirapozinho, por exemplo), mas também num patrimônio tão jovem como Marabá ou Adamantina [...] (MONBEIG, 1984, p. 339-341).

Considerando o descrito, notamos a importância das atividades agropecuárias na ocupação das “franjas pioneiras” e, sobretudo, a importância da pequena agricultura para a formação dos primeiros centros urbanos.

No caso do Pontal do Paranapanema, no pós Primeira Guerra Mundial e com a chegada dos trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana a Presidente Prudente em 1917, a cultura do café se instala desempenhando função significativa no povoamento das terras, entretanto, devido à crise econômica e de superprodução do início do século XX, somada ao forte caráter especulativo do processo de ocupação das terras do Pontal, esta cultura não apresenta, na região, a mesma força e influência que exerceu em outras áreas do estado de São Paulo. Assim, após a chegada da ferrovia, tem-se a instalação da cafeicultura, mas não de maneira exclusiva, junto a esta coexistem a pecuária e outras culturas, como, por exemplo, a do algodão.

Para tratar da construção das ferrovias e do avanço da pecuária concomitante à cultura do café nas regiões ainda pouco povoadas, utilizamos, novamente, Monbeig (1984).

Com efeito, não foi detida pela crise cafeeira a construção de ferrovias, nas regiões ainda pouco povoadas. No rumo do Paranapanema, na direção do rio Grande e até o rio Paraná, tinham os trilhos sido levados mais adiante. Tinham-se atingido, assim, regiões mais propícias à pecuária que ao café. Podiam, pois, os paulistas explorar outra possibilidade das zonas novas. A chegada da estrada de ferro a Barretos, a construção de um frigorífico assinalaram nova orientação. Interessante é assinalar que Antônio Prado, sendo um dos maiores fazendeiros, foi o animador da ferrovia que atingiu Barretos e também o fundador do mencionado frigorífico. Notemos, de passagem, a flexibilidade desses grandes plantadores e a inteligência com que souberam adaptar-se às condições econômicas para tirar o melhor partido possível dos recursos das terras virgens. Antônio Prado não foi o único a compreender o que se podia lucrar com a criação de gado. Na mesma época, eram abertas as estradas até o Paraná para facilitar a passagem, na direção do centro consumidor paulista, de rebanhos de bois, vindos do Mato Grosso. A marcha para o oeste deixava de ser exclusivamente a marcha do café (p. 113).

“No Brasil, o posseiro sempre se constituiu em um desbravador do território, um ‘amansador da terra’ ” (OLIVEIRA, 1991, p. 115). No que toca ao Pontal do Paranapanema, os meeiros e posseiros desempenhavam papel importante na ocupação de áreas novas, sendo

responsáveis, também, pelo cultivo do algodão, já que este era produzido, sobretudo, em pequenos estabelecimentos rurais, conforme aponta Leite (1981).

[...] Nas frentes mais avançadas do sertão, a mata continuava sendo derrubada. Dezenas de serrarias espalharam-se pela região. Somente em Presidente Prudente, em 1936, funcionavam 19 grandes serrarias. Além disso, nesta mesma década, os municípios de Rancharia e Presidente Prudente ficaram entre os maiores produtores de algodão, produzindo juntos 17,8% do total estadual.

É bem verdade que o algodão era então produzido em pequenos estabelecimentos rurais, entre 20 e 50 hectares, a maioria deles dirigida por meeiros.

De resto, os pequenos lavradores eram importantes aos portadores de títulos de qualidade duvidosa. Povoavam glebas, promoviam o desmatamento e o aproveitamento da terra, então nova e fecunda. Movimentava-se o comércio nas cidades, criavam-se escolas.

À medida em que se instalavam os novos municípios, frequentemente o poder político passava a pertencer ao coronel fazendeiro (p. 51-52).

Nota-se, então, que os posseiros serviam aos interesses dos grandes fazendeiros na medida em que “abriam” novas áreas, servindo, também, como uma “justificativa social” ao latifundiário que procurava legitimar as terras griladas alegando à justiça o interesse social destas, já que eram ocupadas por centenas de famílias. Passada esta fase, frequentemente os fazendeiros tratavam de expulsar estes ocupantes que vão sempre sendo deslocados para novas frentes de ocupação. Situação que exemplifica esse processo pode ser vista em Leite (1981), quando o autor trata da população dos municípios de Marabá Paulista, Presidente Epitácio e Teodoro Sampaio, e da tentativa, por parte da fazenda Santa Rita do Pontal¹⁷, de desalojar famílias de posseiros.

A distribuição relativa da população rural pelos 4.847 km² da área em estudo era de 7,4 hab/km² em 1970. Se levarmos em conta, por outro lado, apenas os fatos relativos ao número de propriedades rurais, esta densidade deverá ter caído ainda mais na última década, tendo em vista que a área média da propriedade rural que era de 1.179 ha, em 1970, passou para 5.809, em 1978.

[...] Desmatado, pois, o 13º Perímetro na década de 60, a mão de obra utilizada, na década seguinte, começa a ser dispensada. A fazenda Santa Rita do Pontal, há oito anos tenta, na justiça, desalojar cerca de 240 famílias que se apossaram de pequenos tratos de terras, durante a fase de abertura e plantio de capim para gado de corte. Fecharam-se as serrarias por falta de matéria-prima.

Nos três municípios, o número de propriedades rurais caiu em 78% entre 1970 e 1978. Essa queda deu-se, sobretudo, na faixa dos estabelecimentos menores de 100 hectares (LEITE, 1981, p. 231-232).

O trecho citado também nos mostra, associado ao processo de expulsão dos posseiros, a redução no número de “propriedade rurais”, sobretudo, dos estabelecimentos menores que

¹⁷ Atualmente neste entorno, próximo ao bairro rural, existe o assentamento rural Santa Rita do Pontal, onde vivem aproximadamente 50 famílias camponesas.

100 ha, e o aumento da área média das propriedades, deixando claro o movimento de concentração fundiária da década de 1970.

Cabe destacar que, diferentemente do latifúndio – que em grande parte dos casos é fruto de grilagem de terras devolutas para fins de especulação –, as pequenas posses possuem na força de trabalho familiar sua característica fundamental, sendo a base para sua produção e sustento.

[...] Essa produção familiar que caracteriza a posse tem como objetivo fundamental a reprodução da família e a venda do excedente para a aquisição de outras mercadorias necessárias. No entanto, encontramos também no país posseiros produtores de mercadorias que não usam de imediato na posse. É o caso da juta, da mamona, e em parte do algodão, e dos produtos extrativos, etc. [...] (OLIVEIRA, 1991, p. 135-136).

Aqui, recorremos a Chayanov (1981), que nos ajuda a compreender como estas unidades de trabalho familiar camponesas se diferenciam da grande exploração capitalista, na medida em que, empregando apenas a força de trabalho familiar, produzem o necessário à sua reprodução, não havendo, pois, a obtenção de lucro a partir da exploração da força de trabalho alheia.

Na exploração agrícola familiar, a família, equipada com os meios de produção, emprega sua força de trabalho no cultivo da terra, e recebe como resultado de um ano de trabalho certa quantidade de bens. Uma simples observação de estrutura interna da unidade de trabalho familiar é suficiente para compreender que é impossível, sem a categoria salários, impor a esta estrutura o lucro líquido, a renda e o juro do capital, como categorias econômicas reais, no sentido capitalista da palavra.

Com efeito, o camponês ou artesão que dirige sua empresa sem trabalho pago recebe, como resultado de um ano de trabalho, uma quantidade de produtos que, depois de trocada no mercado, representa o produto bruto de sua unidade econômica. Deste produto bruto devemos deduzir uma soma correspondente ao dispêndio material necessário no transcurso do ano; resta-nos então o acréscimo em valor dos bens materiais que a família adquiriu com seu trabalho durante o ano ou, para dizê-lo de outra maneira, o *produto de seu trabalho*. Este produto do trabalho familiar é a única categoria de renda possível, para uma unidade de trabalho familiar camponesa ou artesanal, pois não existe maneira de decompô-la analítica ou objetivamente. Dado que não existe o fenômeno social dos salários, o fenômeno social de lucro líquido também está ausente. Assim, é impossível aplicar o cálculo capitalista do lucro (CHAYANOV, 1981, p. 137-138).

E, desta forma, em processo de concentração da renda e da “propriedade” da terra, expulsão e expropriação de posseiros, meeiros, arrendatários e outros pequenos sitiantes frente à intensificação da pecuária extensiva praticada em vastas áreas de pastagens degradadas e sistemática devastação do que resta dos fragmentos florestais, o mesmo cenário permanece até meados da década de 1980.

Até então, salvo algumas ações de reassentamento de famílias atingidas pelas águas das barragens das usinas hidroelétricas construídas na região, sobretudo as de Rosana e Porto Primavera, pouco havia mudado na dinâmica de ocupação das terras do Pontal do Paranapanema, cabendo destaque à construção das referidas usinas hidroelétricas e à instalação, incentivada pelo Programa Nacional do Álcool (Proálcool), da Destilaria Alcídia¹⁸, no município de Teodoro Sampaio, na década de 1970.

Leite (1981) já apontava para alguns desdobramentos destes projetos impulsionados pelo Estado.

Enquanto isso, desde 1977, implementou-se no Pontal o primeiro projeto de uma destilaria autônoma de álcool da região, financiada pelo Proálcool, com capacidade de 240.000 litros/dia. Os canaviais deverão ocupar uma área de 15.000 hectares ao fim do projeto.

A destilaria Alcídia já está em processo de produção de álcool combustível, embora não atingindo ainda o total previsto.

A implementação destes projetos deverá trazer algumas modificações no panorama do Pontal. As vilas-pilotos do complexo hidrelétrico Paraná-Paranapanema, estão sendo construídas. Rosana e Teodoro Sampaio deverão aprimorar seus sistemas de serviços, criando nova feição urbana (LEITE, 1981, p. 238).

O mesmo autor, já à época de seu trabalho, em 1981, relatava que da Grande Reserva do Pontal restavam apenas cerca de 5% da cobertura original, “sendo um grande pasto de gramíneas, com uma mancha de cerca de 10.000 hectares de cana, outra gramínea” (LEITE, 1981, p. 244). Evidenciando, portanto, a presença, à época, da cultura que anos mais tarde seria intensamente difundida na região.

Contudo, o quadro descrito começa a se transformar nos anos 1980. Nesta década, o término das obras de construção das usinas hidroelétricas no rio Paranapanema, bem como a desaceleração no ritmo das obras da Usina Hidroelétrica “Engº Sérgio Motta” (Porto Primavera), no município de Rosana, gera grande contingente de trabalhadores, ex-barrageiros, desempregados.

Atraídos à região, principalmente, a partir da década de 1960, pela promessa de emprego nos canteiros de obras das usinas hidroelétricas da Companhia Energética de São Paulo (CESP), este contingente de trabalhadores desempregados, sem terras, face a situação

¹⁸ A mesma Destilaria Alcídia – atualmente pertencente ao Grupo Odebrecht Agroindustrial –, conforme é de conhecimento público, e, também, apontado por Leite (1981), foi responsável por, em agosto de 1973, pulverizar, via aérea, “cerca de cinco mil hectares de matas naturais com os herbicidas ‘Tributon 2-4D’ e ‘Planuton’. Estes herbicidas contêm o famigerado desfolhante laranja, tão usado sobre as matas do Vietnam” (LEITE, 1981, p. 219).

peçoal de incerteza quanto a perspectivas futuras, desamparo por parte do Estado, e dada a realidade de grilagem das terras por grandes fazendeiros, passa a reivindicar seu pedaço de chão para trabalho. Assim, esses milhares de trabalhadores desempregados, somados a ex-possesores, meeiros e arrendatários expulsos de suas terras de trabalho pelos latifundiários pecuaristas ou que haviam perdido suas terras com o enchimento das barragens, ocupam, no dia 15 de novembro de 1983, as fazendas Tucano e Rosanela, no município de Teodoro Sampaio.

Após a ocupação, devido à decisão judicial, os trabalhadores desocupam as áreas das fazendas, montando acampamento às margens da rodovia Arlindo Bétio (SP – 613), onde permanecem durante meses. E é no ano de 1984 que o governo do estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 22.034/1984, institui o Projeto de Assentamento Gleba XV de Novembro, entre os municípios de Euclides da Cunha Paulista e Rosana. Residem e exploram o assentamento, atualmente, cerca de 600 famílias assentadas.

Embora tenha-se notícias e existam registros de lutas praticadas por posseiros em resistência à pressão dos fazendeiros para desalojá-los e, também, de ocupações espontâneas, a ocupação das fazendas Tucano e Rosanela é tida como a primeira ocupação organizada de terras no Pontal do Paranapanema. Entretanto, o assentamento das centenas de famílias no Projeto de Assentamento Gleba XV de Novembro não foi suficiente para proporcionar terra a todo o contingente de trabalhadores desempregados e/ou expropriados que reivindicavam sua terra de trabalho, buscando se recriar e reproduzir socialmente enquanto camponeses.

É assim que o desenvolvimento contraditório do modo capitalista de produção no Brasil age no sentido da expropriação dos camponeses em uma porção do território; entretanto, o camponês expropriado, que pela lógica do capital, deveria proletarianizar-se, reconquista a autonomia do trabalho, ocupando novos espaços em terras sem ocupação. É nessa luta pela manutenção da condição de lavrador autônomo, pela conquista da posse que os posseiros, na luta contra o capital, vão construindo seu próprio regime de propriedade anticapitalista: a posse, a terra de trabalho (OLIVEIRA, 1991, p. 71).

Passados os anos oitenta, é na década de 1990 que o Pontal do Paranapanema ficará conhecido nacionalmente por conta dos conflitos por terra. É nesta década que os trabalhadores sem-terra, agora organizados, principalmente, sob a bandeira do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), passam a realizar uma série de ocupações de terras em todo o Pontal. “Em julho de 1990 o Movimento realizou sua primeira ocupação no Pontal, no município de Teodoro Sampaio, iniciando o processo de territorialização de luta pela terra

na região, causando um significativo impacto sócio-territorial” (FERNANDES; RAMALHO, 2001, p. 241).

Durante um século, os latifundiários mantiveram as terras devolutas sob seus jugos, grilando quase um milhão de hectares. De 1990 a 2000 os sem-terra executaram 335 ocupações, conquistando quase cem mil hectares, desentranhando um dos grilos mais famosos do estado de São Paulo. Esse longo e amplo processo de grilagem terminou com o confronto entre latifundiários e sem-terra, que na década de 90 transformou o Pontal em uma das regiões com o maior número de conflitos por terra do Brasil. Por meio dessas ações o MST pressionou o governo estadual para desapropriar as áreas ocupadas e desafiou os latifundiários – grileiros, que pela primeira vez enfrentaram um movimento camponês organizado (FERNANDES; RAMALHO, 2001, p. 241).

Atuando, agora, de maneira organizada, sob a bandeira do movimento social, os trabalhadores sem-terra, ainda que sofrendo forte criminalização de sua luta, seja por parte da mídia conservadora, seja por parte do Estado, colocam em pauta e jogam luz sobre a questão das terras devolutas e da necessária reforma agrária, estendendo a discussão, até mesmo, para além do Pontal do Paranapanema.

Todavia, a reivindicação dos sem-terra não teve ressonância imediata no governo paulista. O governo Quéricia tratou a primeira ocupação do MST no Pontal não como uma ação própria de um problema agrário, mas como um problema de polícia. Essa situação não mudou com o governador Fleury, contudo, em sua gestão, as ocupações cresceram de cinco, em 1991, para 40 em 1994, e o número de famílias dobrou. Nesse período, os sem-terra intensificaram as ocupações no município de Mirante do Paranapanema, cujas terras, em sua maior parte, foram julgadas devolutas em 1947, mas permaneceram em poder dos grileiros. Por meio das ocupações, os sem-terra colocaram na pauta política a questão da devolutividade das terras do Pontal. [...] entre 1995 e 1998 o número de ocupações cresceu com a espacialização da luta pela terra para 21 municípios da região. A intensificação da luta foi acompanhada pelo aumento da repressão pelos latifundiários e pelo Poder judiciário. Nesse período, várias pessoas foram feridas nos confrontos com jagunços e várias lideranças do MST foram presas, acusadas de formação de bando e quadrilha. Essa luta resultou numa importante conquista política para os sem-terra. Desde 1995, o governo Covas, por meio do Instituto de Terras do Estado de São Paulo, iniciou um processo de arrecadação de parte das áreas julgadas devolutas e implantou um plano de ações discriminatórias para identificar as terras devolutas do Pontal, principalmente em áreas com mais de 500 hectares (FERNANDES; RAMALHO, 2001, p. 242).

Em decorrência das mobilizações, dos atos públicos, das marchas, ocupações de terras e prédios públicos pelos sem-terra, o governo do estado, pressionado, passa a implantar os assentamentos rurais na região. Assim, a década de 1990 assiste à um processo sem precedentes, no estado, de implantação de ações discriminatórias, arrecadação de terras devolutas e formação de assentamentos rurais em vários municípios do Pontal.

A tabela 26 apresenta a quantidade de assentamentos implantados por ano no Pontal do Paranapanema entre os anos de 1984 e 2011.

**Tabela 26 -
Assentamentos rurais
criados por ano no
Pontal do
Paranapanema**

Ano	Assentamentos
1984	2
1988	2
1990	1
1991	1
1992	1
1995	13
1996	22
1997	16
1998	15
1999	3
2000	5
2001	4
2002	3
2003	8
2004	3
2005	2
2006	3
2008	1
2009	5
2010	1
2011	1

Fonte: Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP (2013). (Organizado pelo autor).

A tabela 26 mostra, em números, os reflexos da intensificação da luta e das ocupações na região e, sobretudo, no município de Mirante do Paranapanema relatado por Mançano e Ramalho (2001). Observa-se o elevado número de novos assentamentos criados nos anos de 1995, 1996, 1997, 1998.

A respeito das ocupações de terras, do cotidiano nos acampamentos e das dificuldades da vida debaixo da barraca de lona, a assentada R.M.R.O., nos conta alguns dos momentos que marcaram sua trajetória nos anos de acampamento.

Nossa, nós ficamos sete anos. Nós entremos no acampamento em 1984, dia vinte e quatro de janeiro de 1984, em Epiácio, lá nós ficamos sete anos, quase sete, porque viemos pra cá em 1991.

[...] Nossa, tem tanta coisa que aconteceu, boa e ruim. Lá no acampamento minha menina foi acidentada na beira do asfalto, ela tinha cinco anos na época, ficou três dias na UTI em Prudente, depois ficou mais três dias no quarto, ficou quase sete dias no hospital, quase nós perdemos ela. Foi milagre de Deus. E depois disso tanta coisa aconteceu, os vizinhos, um vizinho nosso perdeu um rapazinho de doze anos, morreu na hora, no asfalto, atropelado. Dessa mesma família, um caminhão passou por cima dos barracos deles, sorte que não tinha ninguém, depois... essa família foi crucificada, que é a dona Terezinha aqui, pegou fogo nos barracos, queimou tudo. Nossa, foi muito marcante, teve muita coisa boa, mas... Foi muita coisa boa, tinha muita lembrança boa, dos vizinhos, a gente vivia muito unido, muito diferente de hoje. Só que muita gente também ficou pra trás lá, quando nós viemos pra cá, ficaram pra trás, alguns que vieram, voltaram (R.M.R.O., Euclides da Cunha Paulista, 24 de agosto de 2016).

A fala da senhora R.M.R.O exprime parte das dificuldades enfrentadas pelos sem-terra na fase do acampamento, sendo este “um momento de *passagem*, algo temporário, pleno de durezas, para as quais foram alertados” (SILVA, 2004, p. 92).

Conquanto a conquista da terra represente uma vitória, um sonho realizado e uma possibilidade concreta de mudança e melhoria das condições de vida, novos desafios surgem nesta fase. Resistir e retirar do lote, ainda sem nenhum tipo de infraestrutura, o sustento necessário à reprodução da família, mantendo a união, a sociabilidade e a solidariedade entre as famílias frente à sedução do individualismo de uma mentalidade mercantil, constituem grandes desafios a serem enfrentados coletivamente.

A esse respeito, Silva (2004) faz algumas considerações.

A sociabilidade da fase de acampamento, na maioria das vezes, não tem continuidade no assentamento. Valores relativos à solidariedade, ajuda mútua e mística são, *grosso modo*, substituídos pelo individualismo, pela não cooperação. Este fato ocorre em virtude da imposição da inserção dos assentados na economia mercantil, na qual a terra é vista enquanto meio de produção. O simbolismo em torno da terra vai, aos poucos, cedendo lugar à visão da terra como mercadoria, logo, terra de negócio (p.104-105).

No que toca à solidariedade na fase de acampamento e, após, na fase do assentamento, mais uma vez, a assentada R.M.R.O., corroborando com o descrito acima por Silva (2004), nos conta sobre sua vivência.

Olha, na união mudou muito, porque aqui ficou muito diferente do que era no acampamento. No acampamento quando ia fazer alguma coisa todo mundo ia junto, aqui não, aqui uns querem ir, outros não vão. É uma diferença muito grande. Nossa, em termos de união.... Foi bom porque conseguimos formar a associação, isso ai nós conseguimos, mas em termos, assim, de união para fazer alguma coisa...

[No tempo de acampamento] Era melhor. Todo mundo estava com o intuito de pegar o lote e agora todo mundo pegou e todo mundo acha que não precisa mais de ninguém, que não precisa mais de nada. Então é difícil. Mas é muito melhor... Está certo a gente sente falta de muita gente que ficou pra trás, das amizades que a gente tinha, mas foi muito bom, porque uma coisa que tínhamos no acampamento, porque a gente trabalhava de boia-fria, e hoje a gente trabalha por conta, trabalha no que é da gente, mudou muito. E principalmente com esses Programas do governo, nossa, aí que mudou pra melhor, porque quando nós entramos aqui, nós ficamos dois anos sem água, pegando água nos tambores, porque a prefeitura de Euclides que colocava para gente aqui, aí depois nós conseguimos poço, isso a gente conseguiu, ai depois conseguimos energia, ai mudou muito, aí mudou tudo, com água e energia mudou tudo (R.M.R.O., Euclides da Cunha Paulista, 24 de agosto de 2016).

Embora as ocupações de terras tenham pressionado o governo estadual a arrecadar quase 100 mil hectares de áreas devolutas, conforme Fernandes e Ramalho (2001), destinando-as ao assentamento de milhares de famílias que, assim, passam a ter seu pedaço de terra para viver e trabalhar, a concentração fundiária ainda continua sendo uma realidade no Pontal do Paranapanema.

A tabela 27 nos mostra a estrutura fundiária dos EDR's de Presidente Prudente e Presidente Venceslau, de acordo com dados da CATI/LUPA (2007/08).

Tabela 27 - Áreas das UPA's do Pontal do Paranapanema

ITEM	UN	Nº DE UPA's	MÍNIMO	MÉDIA	MÁXIMO	TOTAL
UPAs com (0-1) ha	ha	202	0,1	0,7	1	142,9
UPAs com (1- 2) ha	ha	307	1,1	1,7	2	522,3
UPAs com (2-5) ha	ha	1.808	2,1	3,6	5	6.536,70
UPAs com (5-10) ha	ha	2.076	5,1	7,7	10	15.891,10
UPAs com (10-20) ha	ha	7.163	10,1	16	20	114.349,10
UPAs com (20-50) ha	ha	5.078	20,1	30	50	152.104,30
UPAs com (50-100) ha	ha	1.719	50,1	71,6	100	123.005,70
UPAs com (100-200) ha	ha	1.065	100,1	141,6	200	150.825,50
UPAs com (200-500) ha	ha	915	200,8	314,4	500	287.666,50
UPAs com (500-1.000) ha	ha	339	500,9	701	1.000,00	237.631,70
UPAs com (1.000-2.000) ha	ha	192	1.004,30	1.386,00	1.998,70	266.103,80
UPAs com (2.000-5.000) ha	ha	74	2.001,30	2.865,80	4.896,10	212.068,00
UPAs com (5.000-10.000) ha	ha	10	5.005,20	6.750,00	9.597,90	67.500,00
UPAs acima de 10.000 ha	ha	2	13.949,60	23.897,50	33.845,30	47.794,90

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, CATI/IEA, Projeto LUPA (2007/08). (Organizado pelo autor).

Observando a tabela podemos notar que aproximadamente 85% das UPA's no Pontal se enquadram no estrato de área entre 2 e 100 hectares, ocupando em torno de 25 % das terras. Enquanto as unidades com mais de 500 hectares, representando cerca de 3% do total, ocupam em torno de 50% das terras.

Intimamente associada à estrutura fundiária concentrada, a expansão das áreas ocupadas pela monocultura da cana-de-açúcar começa a se intensificar, sobretudo, nos anos 2000, conformando na paisagem imensos espaços monocromáticos, “desertos verdes”, em oposição ao rico mosaico de diferentes culturas, homens, mulheres e comunidades, formado pelos assentamentos rurais.

Sobre a expansão do cultivo da cana-de-açúcar em áreas anteriormente destinadas a outras atividades, Thomaz Jr. (2007) nos diz que

Se há alguns anos ou meses atrás, em algumas dessas áreas, a cana-de-açúcar não marcava presença – ao menos algo que se evidenciasse na paisagem agrária –, agora o que se verifica é um processo alucinante de tombamento de áreas de cultivo de alimentos e de pastos para o plantio da gramínea, que, nos próximos meses, já darão outra identidade para essas regiões (THOMAZ JÚNIOR, 2007, p. 22).

A expansão do agronegócio canavieiro no Pontal segue simultânea à redução das áreas de pastagens. Assim, a espacialização dos canaviais se dá, em grande medida, ocupando espaços antes destinados à pecuária extensiva, servindo, desta forma, às tentativas dos latifundiários de legitimar “suas” terras (devolutas).

[...] o avanço dos canaviais para o Oeste de São Paulo, em particular para o Pontal não está colidindo com os interesses dos pecuaristas, uma vez que se estabelece entre as partes a mediação do pagamento da renda da terra e para os pecuaristas que efetivamente apostam nessa atividade há como se manter. Apenas nas situações onde haja coincidência das pastagens degradadas, terras improdutivas em perímetro com pendências jurídicas (normalmente vinculados à UDR), aí sim o capital além de beneficiar-se dos baixos preços do arrendamento, está também legitimando o uso produtivo da terra e garantindo prioridade na compra, antes que seja aventada qualquer proposta de destinação para assentamentos rurais (THOMAZ JÚNIOR, 2010, p. 09).

A respeito da expansão da cana-de-açúcar sobre áreas antes ocupadas por pastagens no oeste paulista após a implantação do Prooálcool, Andrade (1994) nos traz algumas contribuições.

[...] Com essa política, o governo atendia segmentos das classes produtoras e justificava sua política, alegando que ela teria um alcance social, porque criava novos empregos. Esquecia-se que os empregos criados eram sazonais, que as unidades

industriais iriam causar um grande impacto sobre o meio ambiente, com a destruição das matas, a poluição dos rios devido ao lançamento do vinhoto e das águas servidas, e dos solos pelo uso de agrotóxicos nos canaviais [...].

As transformações no espaço do Oeste paulista e no Norte do Paraná foram muito fortes, após 1975, depois da implantação do Proálcool. No Oeste paulista havia grandes propriedades de criação e engorda de gado cujos proprietários atuavam como empresários capitalistas. O gado era, então, um excelente investimento, mas eles sabiam que poderiam obter rendimentos bem maiores se passassem a utilizar em suas terras uma atividade agrícola moderna. O Proálcool foi a solução: por intermédio do programa teriam financiamento de 90% para investimentos com a implantação das destilarias e de 100% para a fundação das safras, financiamento pago com grande período de carência e a juros inferiores à inflação. Por isso numerosos pecuaristas se associam e organizam sociedades autônomas e cooperativas para implantar destilarias autônomas e passam a expandir os canaviais. Com o correr dos anos, observou-se que os associados mais pobres eram eliminados pelos mais ricos, passando a haver uma concentração no controle das ações das empresas e da própria terra; as empresas industriais organizaram empresas agrícolas subsidiárias que se encarregaram da produção da cana, eliminando os fornecedores independentes e expandindo canaviais próprios. Os métodos capitalistas foram se radicalizando, e sobraram os pequenos e médios produtores [...] (p. 60-61).

Há que se destacar, aqui, além da pressão pela legitimação das terras devolutas com a expansão dos canaviais, os impactos do agronegócio canavieiro sobre o meio ambiente e a superexploração dos trabalhadores que, expostos a condições de trabalho insalubres, frequentemente, são cobrados a cumprir metas que os levam a trabalhar até a exaustão. Diretamente relacionado a este cenário, destaca-se, também, o uso intensivo de agrotóxicos, via dispersão aérea, prática que contamina nascentes, reservatórios e cursos d'água, além de prejudicar lavouras e outras atividades de pequenos agricultores e assentados. Somando-se a estes impactos, pesquisas já começam a relacionar o intenso uso de agrotóxicos ao aumento na incidência de determinadas doenças na região. Tal situação, inclusive, tem sido pauta frequente em espaços de discussões como as atividades do Colegiado de Desenvolvimento Territorial e do MST.

[...] A prepotência, a certeza da impunidade, o desrespeito às normativas legais ambientais e trabalhistas têm garantido a estratégia de expansão da cana-de-açúcar, bem como a manutenção do descaso para com o meio ambiente e com a integridade dos trabalhadores.

A esse respeito, vale apontar que o desrespeito à legislação trabalhista e o descumprimento ao contrato coletivo de trabalho têm sido a regra para as empresas agroindustriais canavieiras, com especial atenção para o corte da cana-de-açúcar. As cobranças e ameaças constantes, por parte dos feitores, quanto ao cumprimento das metas de corte por dia, têm levado à exaustão e às complicações na saúde dos trabalhadores (THOMAZ JÚNIOR, 2007, p. 26).

Associada à superexploração dos trabalhadores tratada, a condição de migrante de muitos destes, empregados seja nas plantas processadoras, seja nas plantações, faz agravar ainda mais a situação, conforme aponta Ziegler (2013).

[...] em razão do Proálcool, o exército dos condenados da cana cresce sem cessar. Com suas famílias, os cortadores migram de uma colheita a outra, de um latifúndio a outro. Os cortadores sedentários do engenho Trapiche são agora uma exceção.
[...] A transformação de grandes regiões em zonas de monocultura da cana-de-açúcar precariza o emprego, em razão do caráter sazonal da colheita. Uma vez terminada a colheita no Sul, os trabalhadores devem migrar – 2.000 quilômetros – para o Nordeste, onde as estações se invertem. Assim, a cada seis meses se deslocam, percorrendo distâncias enormes – longe de suas famílias, desenraizados, mais vulnerabilizados [...] (p. 259-260).

Na discussão a respeito das ações expansionistas adotadas pelo capital agroindustrial canavieiro, acreditamos ser importante destacar que tal movimento não se desenvolve apenas na materialidade da espacialização deste capital no campo, com a expansão dos canaviais em terras devolutas, em conflito direto com camponeses e outros pequenos agricultores. Tal disputa se dá, também, no plano ideológico, sendo necessário identificar a estratégia do discurso que justifica e legitima a monocultura perante a opinião pública, alegando suas supostas contribuições à sociedade, dado que substitui pastagens subutilizadas e degradadas por uma cultura ambientalmente correta, que gera empregos e é capaz de promover o desenvolvimento do país. Desbancar tal discurso se faz necessário, posto que a disputa por territórios e o embate entre projetos distintos de sociedade se faz, também, no campo das disputas pelas narrativas.

Os argumentos que se valeram e que ainda motiva o capital agroindustrial canavieiro, inclusive por meio dos seus porta vozes como UDOP e UNICA, é de que as pastagens degradadas do Oeste de São Paulo estariam sendo substituídas pelas práticas mais modernas e tecnicamente mais recomendáveis, pois a cana-de-açúcar é a saída sustentável para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, ainda mais por tratar-se de objetivos voltados à produção de combustíveis renováveis, no caso o álcool etílico.

É importante destacar a peculiaridade do processo destrutivo de expansão da lavoura canavieira e das plantas processadoras, pois desgraçadamente segue os mesmos fundamentos da experiência quinhentista de depredação da natureza e do meio ambiente, com o diferencial da rapidez com que um talhão é desflorestado, ou que seja alvo de dessecação, queimado e em seguida tombado e já preparado para plantio. Essa é a velocidade requerida e implementada pelo capital para não correr riscos com as ações de fiscalização dos órgãos competentes, e não despertar reação na sociedade, sobretudo nos movimentos sociais envolvidos na luta pela terra (THOMAZ JÚNIOR, 2009, p. 09).

Somando-se às consequências apresentados, a expansão dos canaviais representa ameaça à produção e segurança alimentar, já que, conforme tratado, além de disputar áreas de plantio, o intenso uso da dispersão aérea de agrotóxicos provoca sérios danos a outras culturas.

No caso do Pontal do Paranapanema, os impactos apresentados, aliados à baixa diversificação da produção e à distância, de grande parte dos agricultores, em relação aos mercados e grandes centros consumidores, impondo grandes dificuldades ao escoamento dos produtos, representam uma ameaça a mais à produção de alimentos e, conseqüentemente, à segurança e soberania alimentar dos municípios e, também, à geração de renda para as famílias produtoras.

Neste cenário, os programas de compra institucional de alimentos desempenham papel fundamental, estimulando a produção, geração de renda e a organização dos agricultores em associações e cooperativas.

A seguir, apresentamos, de forma breve, os três principais programas acessados pelos pequenos agricultores e assentados no Pontal.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, “utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção” (SEAF, 2017). O Programa é operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e, atualmente, por meio da Doação Simultânea – principal modalidade acessada pelos agricultores na região – os produtores podem vender ao Estado uma cota individual de até R\$ 8.000,00 anuais. Os produtos adquiridos por meio desta modalidade são destinados a atender as demandas por alimentos, principalmente, das entidades socioassistenciais dos municípios.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), atuando no atual formato desde o ano de 2009, prevê, que no mínimo 30% do valor repassado aos municípios “pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar” (FNDE, 2017). Sendo de R\$ 20.000,00 o limite individual de venda para a alimentação escolar, são poucos os agricultores que conseguem atingir esta cota, dado que a região é composta, majoritariamente, por pequenos municípios, com número reduzido de alunos na rede pública de educação, fazendo com que os recursos totais destinados à alimentação escolar sejam de baixa cifra.

O Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS), criado em 2011, prevê que, “no mínimo 30% das verbas estaduais destinadas a compra de alimentos serão utilizadas para adquirir produtos oriundos da agricultura familiar, in natura e manufaturados, até o limite de R\$ 22 mil anuais por família” (CATI, 2017). Os produtos adquiridos são destinados a abastecer órgãos estaduais como escolas, universidades, hospitais e, principalmente, presídios. O maior rigor nas exigências e critérios estabelecidos pelo estado para a aquisição dos alimentos no que diz respeito a padronização e frequência de entrega dos produtos, quando em comparação ao PAA e ao PNAE, faz com que, na região, poucos agricultores consigam acessar o Programa.

A tabela 28 mostra os valores destinados à compra de produção dos assentados rurais e pequenos agricultores por meio do PAA e do PNAE nos anos de 2014 e 2012, respectivamente.

Tabela 28 - Valores PAA (2014) e PNAE (2012) por municípios do Pontal do Paranapanema

<i>Municípios</i>	PAA (2014) - Valor Total das Propostas (R\$)	PNAE (2012) - Aquisições (R\$)
Alfredo Marcondes	0,00	13.791,73
Álvares Machado	0,00	46.681,34
Anhumas	0,00	20.862,16
Caiabu	0,00	0,00
Caiuá	86.800,00	23.044,29
Emilianópolis	0,00	0,00
Estrela do Norte	136.500,00	0,00
Euclides da Cunha Paulista	676.000,00	0,00
Iepê	0,00	4.008,93
Indiana	0,00	0,00
João Ramalho	0,00	6.382,37
Marabá Paulista	343.364,00	0,00
Martinópolis	74.400,00	60.199,03
Mirante do Paranapanema	910.000,00	30.809,68
Nantes	0,00	7.158,37
Narandiba	68.187,65	0,00
Piquerobi	0,00	8.473,48
Pirapozinho	0,00	125.996,59
Presidente Bernardes	421.600,00	1.919,00
Presidente Epitácio	334.800,00	264.079,33
Presidente Prudente	144.918,05	845.325,30

Presidente Venceslau	510.984,20	201.176,00
Rancharia	175.500,00	14.320,77
Regente Feijó	0,00	25.565,35
Ribeirão dos Índios	0,00	0,00
Rosana	39.000,00	94.636,62
Sandovalina	760.499,00	0,00
Santo Anastácio	0,00	54.760,40
Santo Expedito	0,00	8.251,00
Taciba	0,00	0,00
Tarabai	0,00	0,00
Teodoro Sampaio	1.326.000,00	78.849,62
Total	6.008.552,90	1.936.291,36

Fonte: MDA, 2015.

Sobre a importância dos Programas, três agricultoras assentadas no município de Euclides da Cunha Paulista nos contam da sua realidade.

A assentada R.M.R.O. nos conta sobre as mudanças que ocorreram com a criação dos Programas e, sobretudo, do PAA.

“[...] A gente produzia para o gasto, tinha vez que ia vender na rua, eu mesma fui umas vezes só, não ia muito, mas tinha gente daqui que ia direto na rua vender, então, por causa dos Programas, evoluiu muito” (R.M.R.O., Euclides da Cunha Paulista, 24 de agosto de 2016).

A respeito da relação existente entre o PAA e a associação da qual é membro – Organização de Mulheres do Assentamento Tucano (OMAT) – a mesma agricultora nos conta mais.

Os associados que nós temos é por causa do projeto do PAA. Nós estamos com vinte e seis.

[...] nós começamos só com dez. Não, quando começamos com o PAA foi com nove, aí quando começou a associação mesmo ficou com dez só, aí ficou um tempo, aí começou com o projeto e aumentou.

[...] Até que está mais ou menos a associação por causa do projeto, do PAA, enquanto tem o projeto, está indo, até que não está difícil, porque está todo mundo junto [...] (R.M.R.O., Euclides da Cunha Paulista, 24 de agosto de 2016).

Sobre conseguir atingir os limites individuais de venda estipulados, a agricultora nos relata que, com relação ao PAA, os limites são facilmente atingidos, entretanto, os valores obtidos com as vendas ao PNAE ainda são baixos.

Do PAA é oito [...]

[sobre atingir o limite de venda do PAA] Consegue, consegue. Vixi, tem gente que se tivesse mais eles conseguiriam mais. Agora do PNAE eu não vou poder falar porque é pouquinho, né? Então não tem como. O teto a gente sabe que é mais, né? Mas aqui não atinge o teto para cada pessoa (R.M.R.O., Euclides da Cunha Paulista, 24 de agosto de 2016).

Sobre a redução dos recursos destinados ao PAA e a consequente dificuldade das associações em ter seus projetos aprovados, a assentada Z.S. nos conta um pouco do que tem vivido nos últimos anos.

Hoje foi diminuindo por causa dos projetos que a gente não está conseguindo acessar. O PAA mesmo que é um Programa institucional e o pessoal foi desanimando, passando a não acreditar mais no Programa, desinteressou e não quis mais participar [...].

Então, no momento a gente não está participando de nada. Em 2015, segundo a CONAB, não houve verba para o PAA, nossa produção de peixe a gente teve que vender individual mesmo, vendendo quilo a quilo até vender tudo pra não perder e teve produtor que perdeu que você sabe disso que houve perdas. E plantar hortas grandes o pessoal está se animando agora, a gente está plantando de novo, mas pensando pra vender, tentar comercializar de alguma forma, porque a gente não tem certeza se vai pegar o PAA (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A assentada ainda nos relata mais, agora com relação ao PNAE e as dificuldades logísticas para escoar a produção devido à distância de centros consumidores maiores.

[...] O PNAE, da merenda escolar, a cidade tem dez mil habitantes, doze assentamentos. Por exemplo, só o meu assentamento aqui ele tem noventa e oito famílias, agora juntar todas as outras famílias e todo mundo produzir e vender os trinta por cento para a merenda escolar, quem que vai comer tanto? A gente vai ter que sair daqui e ir ajudar comer lá, né? Então não tem como, é pouco que a prefeitura compra. Quem que vai consumir tudo isso? Vai haver perda e aí se tem perda é crime, não pode. Porque a cidade é pequena e não tem como consumir tudo isso. Então essa parte eu até entendo, agora se fosse um centro maior, tipo Presidente Prudente, aí sim. Porque a gente já estava vendo nesse ano também de a gente estar vendendo no Pmais, só que a gente não se inscreveu ainda. Porque o município de Euclides não tem como comprar de todo mundo não, vai ter mais comida do que gente. Porque a fama do Pontal é de não produzir, diz que o Pontal não produz, mas o Pontal produz muito, produz bastante, eu tiro por mim aqui, porque se eu começar a comercializar, a ter para onde vender, eu tenho trabalho para o ano todinho e minha renda fica boa, mas o duro é que você não tem para onde vender. Por ser longe dos grandes centros, toda a região aqui é tudo pequena e tudo em volta é cheio de assentamento, quer dizer, a gente não consegue comercializar o que produz (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

E, por último, a assentada M.J.S.G. nos dá sua opinião sobre os Programas e o alcance do limite de venda pelos assentados.

[...] eu não posso nem questionar agora, porque pra nós são muito boas essas políticas públicas. Aumentou o valor, né? Que era muito pequenininho, agora já tá mais

grandinho, né? Não sei se eles têm... Eles não falou mais nada, se eles vai aumentar ou não, né? Se tem ideia de aumentar ou não. Bom, se eles liberasse e já aprovasse nosso projeto já tava de bom tamanho. Mas, pra nós, dos assentamentos, é muito importante essas política pública [...].

[sobre atingir o limite de venda] Nossa associação mesmo, não sobra projeto não. O pessoal vende mesmo, tem gente que sobra produto. Sobra produto mesmo. Ele atinge a cota e rápido também (M.J.S.G., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

Com base nas falas das assentadas, podemos notar a importância dos Programas para as famílias assentadas no que diz respeito à organização dos agricultores, estímulo a produção e geração de renda. Neste cenário, a drástica redução orçamentária sofrida principalmente pelo PAA nos últimos anos delinea uma preocupação a mais em um horizonte de incertezas.

Ao final deste capítulo, esclarecemos que buscamos, aqui, fazer um resgate histórico das dinâmicas mais significativas – a este trabalho – que se deram no processo de ocupação da região até que se configurasse o cenário atual do Pontal do Paranapanema. Tentamos tornar mais clara a realidade que os números do capítulo anterior expressam. Cientes de que jamais daríamos conta de captar cada nuance de toda a complexidade de relações que se desenvolvem e, tampouco, de abordar cada elemento constituinte das diferentes dimensões deste território, procuramos, apenas, demonstrar a gama de desafios a serem trabalhados por uma política de desenvolvimento territorial que se propõe participativa, como o Programa Territórios da Cidadania.

PARTE III
O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O PONTAL DO
PARANAPANEMA

CAPÍTULO 6

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO PONTAL DO PARANAPANEMA

Após apresentar os principais pressupostos teóricos que orientam a formulação e execução das políticas territoriais, sua emergência no exterior, a forma como a abordagem territorial é transposta à América Latina sob pressão de organismos internacionais e como passa a orientar as políticas territoriais no Brasil, bem como feita também uma apresentação do Território da Cidadania adotado para este estudo, passamos, então, à discussão a respeito da forma como governo federal e representantes da sociedade civil e do poder público têm buscado construir o desenvolvimento territorial rural no Pontal do Paranapanema.

Para isso, iniciaremos a discussão remetendo ao ano de 2004, quando, conforme nos relata E.B.V., ex-assessora territorial, foram iniciados os primeiros diálogos entre membros da sociedade civil e entidades do Território e a SDT. De acordo com a entrevistada, o contato inicial partiu da SDT, por meio de sua articuladora estadual. O relato da entrevistada coaduna-se com o que dizem Delgado e Grisa (2013) sobre os diálogos iniciais entre SDT e sociedade civil e a recepção com que esta recebe as políticas territoriais.

[...] de modo geral, a política territorial “chegou” até os espaços locais por iniciativa da SDT, sendo rapidamente apropriada e conduzida pelos atores locais. Ainda que as trajetórias de participação e de protagonismo social sejam muito diversas entre os territórios, devido às características históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais de cada um, em todos os casos foi possível observar certa expectativa e entusiasmo dos atores locais, sobretudo da sociedade civil, com a construção de políticas descentralizadas, *bottom-up* e com uma escala de governança mais ampla do que o município. Essas características ofereciam oportunidades de construção de políticas mais coladas às necessidades e demandas dos atores locais e em uma escala mais propícia à viabilização de ações coordenadas entre eles, tendo em vista a geração de processos endógenos e sustentáveis de desenvolvimento local. Ademais, a perspectiva territorial criava uma expectativa de que a valorização de um conjunto mais amplo e complexo de interações sociais poderia estimular a construção de uma governança local mais democrática e mais apta a minimizar a reprodução do poder político tradicional, ancorado no município e baseado em relações essencialmente clientelistas (DELGADO; GRISA, 2013, p. 242).

A delimitação adotada pela SDT e que reunia, então, os 32 municípios já mencionados sob o mesmo recorte espacial, denominado por Território, seguia critérios de suposta identidade comum, no que diz respeito às suas características socioeconômicas, produtivas, culturais, ambientais, históricas, entre outras. Entretanto, tais traços comuns de identidade, em

alguns casos, não se faziam tão nítidos na compreensão dos sujeitos e grupos sociais deste Território, como pode-se notar na fala da entrevistada, E.BV.

Eu acho que o Programa contribuiu para fortalecer a identidade, porque, a princípio, houve até uma discussão de divisão do Território, porque os municípios aqui de Presidente Prudente até Iepê eles não tinham uma identidade que contemplasse aquilo que estava ali na descrição do Pontal do Paranapanema, eles não se identificavam, falavam: “*Pontal é ali, Rosana, Euclides, Mirante*”. É o que a gente vê na mídia local, muito isso, eles chamam de Pontal do Paranapanema aqueles municípios ali, então isso era o que esses representantes tinham em mente. Depois foram feitas muitas discussões de que, embora aqueles municípios tivessem mais assentamentos, todos esses têm a mesma característica, vivem da agricultura, a produção agrícola, seja de assentados ou de pequenos produtores, com exceção de Presidente Prudente, a maioria do comércio do município gira em torno da agricultura, então foi-se trabalhando um pouco isso, essa questão de discussão campo-cidade, tentar quebrar um pouco isso, e eu acho que essas discussões acabaram fortalecendo essa identidade mais plural dos municípios. Eu acho que isso não é resolvido hoje, não é uma coisa assim resolvida, mas, a princípio, foi preciso discutir bastante (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

Estabelecido o contato entre SDT e Território, no ano de 2005 é instituída a Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT), de caráter transitório e com objetivo de iniciar a comunicação com a sociedade a respeito do processo que começava, articulando os diferentes sujeitos, grupos sociais, instituições e organizações do Território, procurando, assim, animar o desenvolvimento territorial por meio do estímulo à participação social nos espaços de discussão e representação. A CIAT, sempre desempenhando um protagonismo neste processo, possui função diretiva e técnica na condução das iniciativas territoriais, buscando a integração entre diferentes ações e estimular e fortalecer a coesão social no Território.

De acordo com o PTDRS do Território (2011), neste primeiro momento, para mobilizar os chamados agentes territoriais, a CIAT contava com representantes do poder público e da sociedade civil, em sua maioria ligados às questões rurais e agrárias do recém institucionalizado Território Rural do Pontal do Paranapanema.

Nesse período foi constituída a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT, formada por representantes de movimentos sociais de luta pela terra – MST, MAST, Uniterra; federações de agricultores/trabalhadores rurais – Fetaesp e Feraesp; representantes de associações de produtores assentados de reforma agrária, sindicato de trabalhadores rurais, Institutos de Pesquisas – IPÊ e APOENA e Comissão Pastoral da Terra – CPT.

Do poder público estavam presentes na constituição da CIAT o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada – CATI, Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP, Universidade Estadual de São Paulo – UNESP e Prefeituras de nove municípios sendo Teodoro Sampaio, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Marabá Paulista, Mirante do Paranapanema, Caiuá, Santo Anastácio, Euclides da Cunha e Estrela do Norte (MDA, 2011, p. 63).

Nos fala Gómez (2006) que no mês de abril de 2005, ocorreu, no município de Presidente Prudente, a “Oficina Territorial do Pontal do Paranapanema: alinhamento conceitual, metodológico e articulação das ações territoriais”, com o intuito de levar a conhecimento de representantes de entidades públicas e privadas do Pontal a proposta de criação do Território Rural.

Aponta o autor que participaram desta oficina 76 pessoas e que apenas 17 municípios contaram com entidades representantes, sendo metade formada por representante do poder público (INCRA, ITESP, UNESP e outros) e a outra metade por organizações de produtores, movimentos sociais, sindicatos e ONG's.

De acordo com documentação analisada, a CIAT era constituída por dezenove entidades da sociedade civil, num total de trinta e sete representantes, e treze entidades ligadas ao poder público, contabilizando vinte e dois representantes. O documento ainda revela que das dezenove entidades representativas da sociedade civil, dezessete estavam ligadas diretamente às questões rurais, agrícolas e/ou agrárias, sendo associações e cooperativas de produtores rurais, sindicatos de trabalhadores rurais e movimentos sociais de luta pela terra. Com relação à representação do poder público, das treze entidades componentes, três eram instituições de ATER (ITESP, INCRA e CATI) e nove eram prefeituras de pequenos municípios de base econômica marcadamente agropecuária. Esta composição revela a orientação ainda fortemente setorial da política territorial à época.

A respeito da constituição da CIAT, o agricultor e liderança do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Z.L.S, nos conta um pouco sobre como se deram as primeiras atividades.

[...] eles vieram com essa proposta de instalar a CIAT aqui. Então teve uma reunião lá em Prudente, nesse hotel ali na avenida Brasil... ali próximo à rodoviária... esqueci o nome do hotel. Teve uma reunião lá sobre isso, veio o pessoal da Agenda 21, à época era essa a discussão e nós participamos, depois teve outras reuniões, no Aruá Hotel, aí já com a equipe que ficou com a consultora na época, a Dora, Humberto, Dimas e a Marlu, que era a delegada do MDA, esse era o núcleo que animava a constituição daquela estrutura organizacional.

[...] aí se fez a sensibilização através desse núcleo aí que estou te falando, se tirou uma coordenação na CIAT, à época era o Paulão, prefeito aqui de Mirante que assumiu a frente desse trabalho. O MST fez a opção de não ser núcleo dirigente, não ser parte diretiva desse processo, nem na época da CIAT, nem no CODETER, apenas participante, mas a gente entrou pra dentro participando através das nossas associações, cooperativas e do próprio MST, pra criar uma certa... regular um pouco pra não descambar muito, o debate, pra um espaço meramente ligado às questões governamentais, pra desburocratizar um pouco, ter uma cara mais participativa, com o envolvimento dos assentados de reforma agrária, pra pelo menos equacionar,

equilibrar um pouco com relação ao poder público (Z.L.S, Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

A participação dos movimentos sociais de luta pela terra neste espaço se faz fundamental no processo, não apenas por “desburocratizar” e dar “uma cara mais participativa” à política territorial, mas também para dar visibilidade à questão agrária da região.

Conforme contido no PTDRS (2011), após três anos de atividades e amadurecimento, a CIAT deixa de ter caráter provisório, tornando-se um colegiado permanente, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema (CODETER Pontal). É, também, no ano de 2008 que o Território Rural é incorporado ao Programa Territórios da Cidadania, passando a constituir-se como Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.

A figura 19 mostra os três Territórios da Cidadania do estado de São Paulo, sendo o Território do Pontal do Paranapanema identificado com código 73.

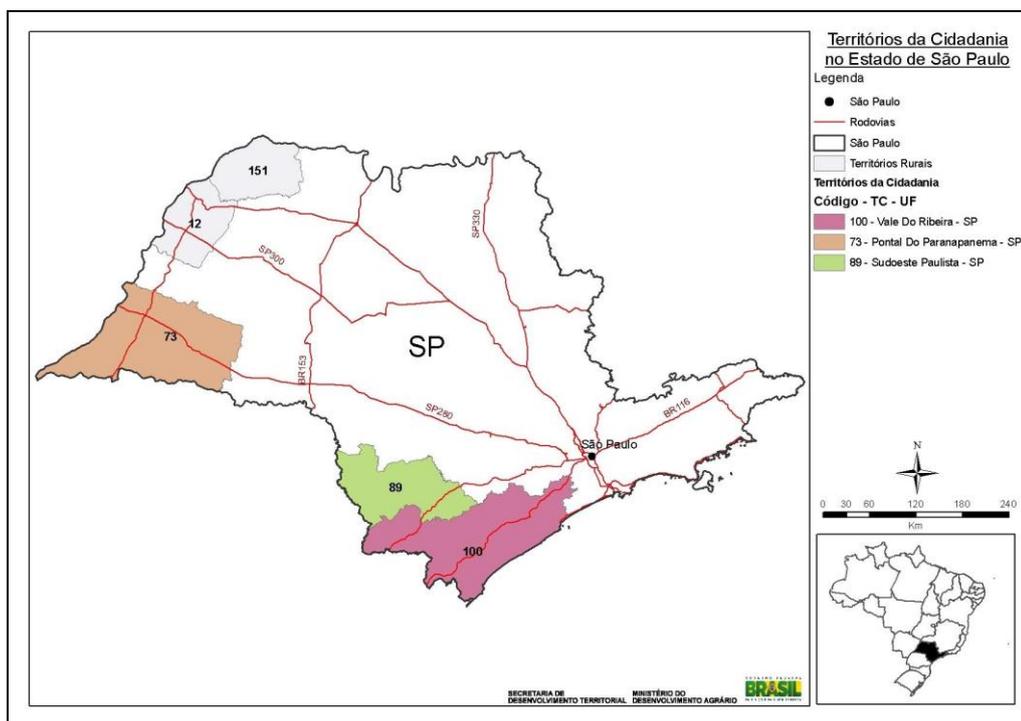


Figura 19. Territórios da Cidadania no estado de São Paulo.
Fonte: MDA (2016).

Nos afirma a entrevistada E.B.V. que a incorporação do Território ao PTC representou grande mudança na forma de organização dos trabalhos e, também, no interesse tanto de representantes da sociedade civil, quanto do poder público. Mudava, também, a própria orientação da política pública, que passava a operar numa complexa articulação

interministerial que prometia romper definitivamente com a compartimentação setorial das ações nos Territórios. Com a homologação do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema, ocorre uma expansão, inclusive do, a partir de então, denominado Colegiado Territorial, que passa a contar com novos sujeitos sociais e instituições que até então não ocupavam este espaço.

A respeito do maior interesse, por parte dos agentes públicos, no novo Programa que surgia, Delgado e Grisa (2013) nos dizem que

[...] Este na verdade foi um dos objetivos do PTC, tentando reverter a hostilidade ou desconfiança inicial dos prefeitos em relação à política territorial. Tratando-se de um programa federal com maior expressão política – por estar vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência, e anunciando expressiva quantidade de recursos provenientes de um grande número de ministérios a serem investidos nos territórios – o PTC demonstrou-se atrativo para os gestores municipais que criaram expectativas de, por meio dele, acessarem mais recursos financeiros, ações e políticas públicas para seus municípios, seja via institucionalidades territoriais, seja diretamente por meio de suas relações políticas (p. 256).

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial constitui-se em um espaço coletivo de discussão e tomadas de decisões, com caráter definitivo e deliberativo, e com o objetivo principal de promover a construção de propostas coletivas e traçar estratégias que possibilitem, por meio da organização e participação social, o desenvolvimento do Território.

Antes de prosseguir, recorreremos à Delgado e Grisa (2013), que nos falam da importância de o Colegiado possuir um Regimento Interno, dado que este é um importante instrumento que regulamenta a participação social e orienta a atuação deste fórum de discussão.

O regimento interno, ao definir a composição do colegiado, tem influência importante sobre a promoção da multissetorialidade e da intersetorialidade e sobre a participação de segmentos em situações de vulnerabilidade na política territorial [...]. Ainda que esse seja um instrumento normativo que simplesmente assegura a presença de determinados atores no colegiado, sem interferir sobre a “qualidade” de sua participação, sua ausência pode ter implicações negativas para a incorporação da intersetorialidade na política territorial e para a sua capacidade de contribuição no enfrentamento da pobreza rural (DELGADO; GRISA, 2013, p. 249).

Feita esta breve elucidação acerca da importância do documento, vamos ao seu conteúdo, que embasará parte da discussão deste capítulo.

Conforme diz o Capítulo I,

Artigo 1º. O Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema, designado pela sigla CODETER, é composto por representantes da sociedade civil e do poder público dos 32 (trinta e dois) municípios que compõem o Território Pontal do Paranapanema no Estado de São Paulo.

Artigo 2º. O CODETER do Pontal do Paranapanema possui caráter definitivo e deliberativo. Tem sua origem na Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT, instituída no ano de 2004, com caráter provisório (Regimento Interno, 2009, p. 1).

Com a incorporação do Território ao PTC e a formação do CODETER, aumenta a participação de sujeitos sociais que até então não compunham a gestão social da política territorial. Este aumento no número de integrantes, de acordo com o PTDRS (2011), leva a mudanças na estrutura organizacional do Colegiado.

A partir de 2008, o território Pontal do Paranapanema passou a fazer parte do Programa Territórios da Cidadania, provocando mudança na composição e na estrutura interna, em razão da ampliação da diversidade de temáticas e políticas públicas discutidas no âmbito do CODETER. Houve então, a ampliação da participação de atores que não estavam integrados, provocando a necessidade de criação de Câmaras Temáticas, como: a) Organização da Produção e Comercialização (representantes do setor agrícola e agrário); b) Educação e Cultura; c) Direitos e Desenvolvimento Social; d) Saúde (MDA, 2011, p. 64).

A respeito da integração de novos sujeitos, a agricultora assentada Z.S. nos conta como ela e outros assentados começaram, por volta do ano de 2009, a participar das atividades do CODETER. Notemos o papel ativo de membro do Colegiado se deslocando até o assentamento para fazer o convite aos grupos ainda não participantes.

A associação foi convidada a participar de reunião sobre piscicultura, foram as primeiras reuniões que a gente participou no CODETER. A partir daí a gente foi participando com mais frequência das reuniões em todos os sentidos, tanto para projetos, capacitações, que tinham no CODETER. A gente recebia os convites e começamos a participar.

Agora, a ser membro do CODETER, está no segundo mandato, quer dizer, quatro anos, né? É de dois em dois anos e a gente já passou pelo segundo que a associação se tornou membro...

[...] No primeiro momento foi o Mossoró, que é do INCRA, e ele veio aqui no assentamento e falou “olha, vocês têm que participar, do CODETER, que é bem interessante para o desenvolvimento da associação e do assentamento”.

[...] Ele fez o convite, aí como a gente foi de ônibus que levou bastante gente, já foi o pessoal não só da associação, foi quem queria participar, do assentamento, foi e participou. Agora, permanecer, a Novo Tempo permaneceu porque foi bem interessante e a gente desenvolveu bastante dentro da coordenadoria do CODETER (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A mesma agricultora nos fala sobre o declínio na participação de representantes da sociedade civil ocorrido com o passar do tempo.

No início foi um ônibus cheio, bastante gente, aí foi aquele negócio, não tenho tempo de ir, vou perder meu tempo e, sei lá, falta de interesse mesmo e talvez até de conhecimento mesmo, que a pessoa teria que ir se inteirar do que desenvolvia lá dentro, das capacitações que o próprio CODETER tinha a oferecer. E estamos aí, até hoje (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

Este mesmo declínio de participação é constatado por Gómez (2006) nas atividades ligadas à CIAT já à época de sua pesquisa. Assim, nas palavras do autor,

Apesar de o Território Rural do Pontal do Paranapanema propor-se como uma entidade representativa de um território composto por 32 municípios, uma parte importante dos municípios não envia representantes ou o faz intermitentemente. Se, na primeira oficina, foram 17 os municípios que tinham algum representante, nas reuniões seguintes essa situação não melhorou, ao contrário, as reuniões cada vez têm menos poder de convocatória, exceto aquelas em que se discute o destino dos recursos veiculados através da CIAT.

Em termos da participação pública e da sociedade civil, a CIAT tem um déficit de participação de representantes do poder público que reflete uma menor participação no processo e em geral um menor compromisso com a figura do Território Rural, como possibilidade de granjear melhoras para o município (p. 386-387).

Notamos que ambos os entrevistados, Z.S. e Z.L.S., contam da participação das associações no Plenário do Colegiado. O PTDRS (2011) contém a relação destas organizações da sociedade civil, bem como das entidades ligados ao poder público participantes. Podemos notar que a quase totalidade das entidades componentes, tanto ligadas à sociedade civil, quanto ao poder público, são relacionadas às questões rurais e agrárias.

Sociedade Civil

1. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo – FETAESP
2. Federação de Agricultores das Micro Bacias Hidrográficas do Estado de São Paulo – FAMHESP
3. Cooperativa de Comercialização e Prestação de Serviços dos Assentados de Reforma Agrária do Pontal – COCAMP
4. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST
5. Movimento dos Agricultores Sem Terra – MAST
6. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MTST
7. União pela Terra e Fome Zero – Uniterra
8. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Regente Feijó
9. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Presidente Epitácio e Caiuá
10. Associação Regional de Cooperação Agrícola do Pontal – ACAP
11. Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Assentamento da Fazenda Santa Rita III – Caiuá
12. Associação Desenvolvimento União da Vitória – ADUV
13. Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Palu – Pres. Bernardes
14. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Caiuá – APPRAF
15. Associação dos Piscicultores de Presidente Epitácio e Região – ASPIPER
16. Associação de Recuperação Florestal do Pontal do Paranapanema – Pontal Flora
17. Comissão Pastoral da Terra – CPT
18. Centro de Defesa da Vida “Dom José Maria Libório”.
19. Centro de Direitos Humanos “Evandro Lins e Silva” – CDH “ELS”
20. Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPE.

Entidades do Poder Público

1. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
2. Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – ITESP.
3. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI.
4. Secretaria da Agricultura e Abastecimento – Departamento de Desc. do Desenvolvimento – Pólo Regional Alta Sorocabana – APTA.
5. Secretaria de Estado da Saúde – Departamento Regional de Saúde de Presidente Prudente – DRS XI.
6. Secretaria de Estado da Assistência Social – Departamento Regional de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS.
7. Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – UNESP de Presidente Prudente.
8. Banco do Brasil.
9. Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio.
10. Prefeitura Municipal de Presidente Prudente.
11. Prefeitura Municipal de Mirante do Paranapanema.
12. Prefeitura Municipal de Iepê.
13. Prefeitura Municipal de Presidente Venceslau.
14. Prefeitura Municipal de Martinópolis.
15. Prefeitura Municipal de Sandovalina.
16. Prefeitura Municipal de Santo Anastácio.
17. Prefeitura Municipal de Santo Expedito.
18. Prefeitura Municipal de Taciba.
19. Prefeitura Municipal de Indiana.
20. Prefeitura Municipal de Rancharia

Quadro 2. Composição do Plenário do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema.
Fonte: MDA, 2011.

Por conta da grande extensão geográfica do Território, abrangendo 32 municípios¹⁹, e a diversidade de temas a serem trabalhados, foi adotada a proposta de se realizar a subdivisão da área de abrangência dos trabalhos, bem como da estrutura organizacional do Colegiado, na tentativa de potencializar, qualificar e estender as ações do Programa ao maior número possível de pessoas. Desta forma, em 2009 foi aprovada a nova proposta de trabalho através das câmaras temáticas e das microrregiões.

Com esta subdivisão em microrregiões, a criação das Câmaras Temática e em razão de o Regimento Interno em vigência datar de 2007, no ano de 2009, em assembleia geral, foi discutido e aprovado o novo Regimento Interno do Colegiado. Nesta mesma ocasião definiu-se a relação de representatividade do Plenário do CODETER, com vinte entidades da sociedade civil e vinte entidades do poder público, conforme listado no quadro 2.

Sobre as finalidades do Colegiado, o Artigo 4º de seu Regimento Interno (2009) define:

- a) sensibilizar, mobilizar, articular, comprometer e coordenar os atores locais a fim de promover espaços de discussão do desenvolvimento sustentável do território;
- b) fortalecer a estratégia de promoção do desenvolvimento territorial sustentável e solidário;
- c) acompanhar e avaliar o processo de desenvolvimento territorial, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento;
- d) encaminhar o processo de negociação de programas, políticas públicas, projetos e ações orientados para o desenvolvimento sustentável do território;
- e) construir coletivamente o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, em seus diversos ciclos;
- f) enquanto instância de articulação do programa Territórios da Cidadania, dar ampla divulgação ao Programa, identificar as demandas locais, contribuir com sugestão para a qualificação e integração de ações e exercer o seu controle social;
- g) contribuir para a superação da pobreza no meio rural fomentando ações de geração de renda que visem a inclusão produtiva e social das populações pobres do território, a valorização dos laços de solidariedade e de cooperação da comunidade rural;
- h) promover a universalização de programas básicos de cidadania bem como o planejamento e integração de políticas públicas;
- i) articular e apoiar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos;
- j) estimular a criação de Redes Territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, jurídica, capacitação, educação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização;

¹⁹ Os municípios componentes da área delimitada como Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema são os mesmos já apresentados no capítulo 4: Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Iepê, Indiana, João Ramalho, Marabá Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narandiba, Piquerobi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Rancharia, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio.

- k) priorizar, em cada fase do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais - PRONAT, os projetos a serem implementados no território, o que fará com fundamento nos eixos de desenvolvimento elencados no PTDRS;
- l) articular, apoiar e participar de ações que visem a redução das desigualdades resultantes das questões de gênero, raça, etnia, faixa etária e grupos de minoria no espaço rural;
- m) apoiar ações de reforma agrária, desenvolvimento sócio-familiar rural e agroecologia visando a inserção sociocultural, econômica e política da população rural (p. 1-2).

Na busca por potencializar e qualificar as ações e seguindo orientações da SDT/MDA, o CODETER se apresenta, atualmente, com sua estrutura organizacional baseada em Plenário, Coordenação Executiva, Câmaras Temáticas, Núcleos Técnicos e Microrregiões. Sendo que os cargos a serem ocupados em cada uma destas instâncias são de caráter eletivo e seus preenchimentos se dão mediante candidatura proposta em Plenário.

A seguir, passaremos à apresentação de cada uma das instâncias componentes do Colegiado, conforme o contido em seu Regimento Interno (2009).

Do Plenário

“O Plenário é o órgão colegiado superior, ao qual compete todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial e de administração e gestão do CODETER” (REGIMENTO INTERNO, 2009, p. 2). Dentre suas atribuições estão:

- a) apreciar e deliberar sobre projetos e ações a serem implementados com vistas ao desenvolvimento sustentável do território, aprovando ou rejeitando as decisões da Coordenação Executiva, das Coordenações das Câmaras Temáticas, dos Núcleos Técnicos e Micro-regiões;
- b) contribuir para o processo permanente de mobilização e sensibilização dos atores locais com vistas a comprometê-los com a discussão do desenvolvimento sustentável do território;
- c) acompanhar e avaliar o processo de desenvolvimento territorial, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento;
- d) analisar, propor e aprovar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, em seus diversos ciclos;
- e) atuar na articulação do Programa Territórios da Cidadania, de modo a dar ampla divulgação ao Programa, a identificar as demandas locais, fazer sugestões que contribuam para a qualificação e integração de ações do programa, exercer o controle social do mesmo;
- f) eleger as entidades titulares e entidades participativas que constituirão do Plenário do CODETER;
- g) eleger a Coordenação Executiva;
- h) apreciar e deliberar sobre a exclusão e substituição de membros do Plenário, da Coordenação Executiva, das Coordenações das Câmaras Temáticas, dos Núcleos Técnicos e das Micro-regiões;
- i) aprovar ou rejeitar o relatório anual apresentado pela Coordenação Executiva;
- j) aprovar e alterar este Regimento Interno;

k) apreciar e deliberar sobre os casos omissos não previstos neste Regimento Interno (REGIMENTO INTERNO, 2009, p. 2-3).

O Plenário do CODETER é composto por representantes da sociedade civil e do poder público de cada um dos 32 municípios que compõem o Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema, sendo mantida a paridade de vinte representantes de entidades ligadas ao poder público e vinte representantes de entidades ligadas à sociedade civil. A definição das entidades componentes do Plenário se dá por meio de votação.

É previsto regimentalmente a convocação, a cada 02 anos, dos integrantes do Plenário, para deliberar sobre a eleição dos membros da Coordenação Executiva, Coordenadores das Câmaras Temáticas, dos Núcleos Técnico e das Microrregiões. Assim, seguindo o Regimento, no decorrer do ano de 2016 foram realizadas reuniões para se discutir e eleger os novos membros da Coordenação Executiva, bem como para tratar da reestruturação das Câmaras Temáticas e qualificação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), conforme discutiremos a frente.

Cabe ao Plenário a aprovação da agenda de prioridades anual, aprovação do relatório anual de atividades, avaliar a forma como está se dando o processo de desenvolvimento territorial e, caso seja necessário, propor medidas necessárias a seu aperfeiçoamento, e também avaliar a execução do PTDRS.

Da Coordenação Executiva

A Coordenação Executiva do CODETER do Pontal do Paranapanema será formada por um (a) Coordenador (a), um (a) Secretário (a) Executivo (a) e um (a) Coordenador (a) de Finanças, devendo ser composta por sociedade civil e poder público (REGIMENTO INTERNO, 2009, p. 5).

Cada um dos membros da Coordenação Executiva é eleito em reunião onde as entidades que desejarem ocupar a instância apresentam seus candidatos. O mandato da Coordenação Executiva é de dois anos.

Analisando o Regimento Interno (2009), notamos que cabe à Coordenação Executiva, dentre outras competências: dialogar e reunir-se com entidades privadas, com os Ministérios, Secretarias e demais órgãos governamentais, em especial com o Ministério do

Desenvolvimento Agrário e sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial; convocar e presidir reuniões do Plenário e atuar na organização de atividades do CODETER; propor e organizar atividades e projetos que fortaleçam o Colegiado e promovam o desenvolvimento do Território; firmar parcerias em nome do Colegiado; articular as políticas públicas voltadas às demandas locais, de forma que os recursos investidos realmente promovam o desenvolvimento do Território; articular os sujeitos sociais do Território para a construção e implementação dos PTDRS e projetos territoriais específicos.

Das Câmaras Temáticas

Até o ano de 2016 o Plenário do CODETER apresentava-se subdividido em quatro Câmaras Temáticas denominadas: Câmara Temática de Educação e Cultura do Campo; Câmara Temática de Direitos e Desenvolvimento Social; Câmara Temática de Saúde; e Câmara Temática de Organização da Produção e Comercialização.

A subdivisão do Plenário do CODETER em Câmaras Temáticas foi adotada com o objetivo de proporcionar espaços de discussão mais específicos e qualificados acerca de temáticas centrais ao desenvolvimento do Território.

Às Câmaras Temáticas competem:

- a) fomentar e qualificar no âmbito do colegiado territorial as discussões que envolvem as temáticas que lhe competem;
- b) promover a inclusão de suas temáticas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS;
- c) indicar os seus representantes para a composição dos respectivos Núcleos Técnicos;
- d) fornecer apoio à Coordenação Executiva e Núcleo Técnico quando solicitado, acerca da apreciação e priorização de projetos específicos a serem implementados com vistas ao desenvolvimento sustentável do território;
- e) sugerir, organizar e promover eventos temáticos que coloquem em pauta os temas abordados pelas Câmaras no contexto amplo do desenvolvimento territorial;
- f) discutir e apresentar ao Plenário e ao Núcleo Técnico projetos e ações específicas de desenvolvimento para o território;
- g) cada uma das câmaras temáticas deverá atuar especialmente na implementação do programa Territórios da Cidadania, de modo a qualificar a discussão e executando as ações referentes a cada temática, inclusive discutindo e priorizando os projetos do território.
- h) os coordenadores das câmaras temáticas integrarão a coordenação executiva em caráter de colaboração e como membro efetivo do respectivo Núcleo Técnico (REGIMENTO INTERNO, 2009, p. 7).

A assentada Z.S. fala sobre sua participação na Câmara Temática de Educação e Cultura do Campo e mostra como esta subdivisão da estrutura interna do Colegiado possibilita a qualificação das discussões e potencializa as ações.

Isso, aí tem as Câmaras Temáticas. Na anterior eu estava na “Educação e Cultura do Campo”. E agora, como não houve tempo suficiente, ainda não foram eleitas as câmaras temáticas, vai ser a próxima reunião para tirar as câmaras temáticas. [...] Porque a gente debateu muito a permanência do jovem no campo e que o campo estava sem atividades, precisaria ter mais atividades de interesse dos jovens para permanecerem no campo. Foi feito, também, não estou lembrando o ano, o “I Fórum de Educação e Cultura do Campo”, na UNESP de Presidente Prudente, no qual eu fui convidada como palestrante oficial, representando as mães do campo no território. E foi legal, a partir daí eles acharam interessante que eu ficasse na Câmara Temática de Educação e Cultura do Campo. Porque tem um empenho até hoje, de minha parte e da associação, de permanência do jovem no campo [...] (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A subdivisão do Plenário apresentada vigorou até o ano de 2016, quando foi decidido coletivamente por nova alteração em sua estrutura com criação de novas Câmaras Temáticas, sendo as Câmaras de Mulheres e de Juventude. Desta forma, o Plenário passa a ser composto pelas Câmaras Temáticas de:

- Educação e Cultura do Campo;
- Direitos e Desenvolvimento Social;
- Organização da Produção e Comercialização;
- Saúde e Meio Ambiente;
- Mulheres;
- Juventude.

Nesta nova composição, as recém-criadas Câmaras de Mulheres e de Juventude ganham caráter transversal, sempre permeando as discussões e ações também nas demais Câmaras, podendo ser denominadas, de acordo com a SDT (2010), de Câmaras Setoriais, sendo formadas por grupos ou segmentos sociais historicamente fragilizados como jovens, mulheres, indígenas, quilombolas, entre outros.

A ex-assessora territorial, E.B.V., nos conta que, ao longo dos anos, as Câmaras Temáticas de Organização da Produção e Comercialização, e de Educação e Cultura no Campo, se mantiveram mais ativas que as demais. No âmbito da primeira, as discussões e ações sempre se fizeram de maneira ativa devido, principalmente, aos recursos para implantação de infraestruturas e equipamentos possibilitados por meio dos editais do

PROINF. Já sob a responsabilidade da segunda, além das discussões, foram realizados os Seminários de Educação do Campo em diferentes municípios do Território.

Dos Núcleos Técnicos

Os Núcleos Técnicos são órgãos concebidos com a proposta de possuírem caráter consultivo e multidisciplinar, abrigando corpo de profissionais capazes de prestar apoio técnico às discussões, elaborações de projetos e tomadas de decisões das demais instâncias do Colegiado.

Suas funções estão descritas no Artigo 39 do Regimento Interno (2009).

- a) oferecer apoio técnico às discussões e decisões do Plenário, da Coordenação Executiva, das Câmaras Temáticas e das Micro-regiões;
- b) traçar estratégias de ações da entidade para atingir as suas finalidades e objetivos;
- c) elaborar planos e linhas de pesquisas que visem o desenvolvimento territorial;
- d) contribuir tecnicamente para a construção e implementação PTDRS, em seus diversos ciclos;
- e) oferecer ao Plenário, Câmaras Temáticas e Micro-regiões orientações técnicas e suporte para a discussão e elaboração de projetos específicos;
- f) analisar os projetos específicos propostos pelas Câmaras Temáticas e Micro-regiões ou qualquer outro projeto encaminhado ao CODETER, emitindo pareceres acerca da viabilidade e convergência com os eixos de desenvolvimento propostos no PTDRS;
- g) orientar e/ou elaborar projetos de cunho territorial (p. 9).

O documento prevê, ainda, que cada Núcleo Técnico seja composto por sete membros da Câmara Temática a qual estiver relacionado, respeitando os conhecimentos específicos de sua área temática.

A entrevistada, E.B.V., relata que esta instância desempenhou papel fundamental nos anos iniciais do Programa, atuando no apoio à elaboração e qualificação dos projetos encaminhados no âmbito dos editais do PROINF. Diante da carência, por parte de muitos pequenos municípios, de corpo técnico qualificado para elaboração de projetos, o Núcleo Técnico do Colegiado exercia importante função na revisão e adequação da documentação elaborada.

Se faz importante destacar a previsão regimental de que “deverão ser evitadas quaisquer tendências de apropriação do processo decisório ou diretivo pelos componentes dos Núcleos Técnicos, de maneira que este será subordinado a Coordenação Executiva e ao Plenário” (REGIMENTO INTERNO, 2009, p. 9). Tal cuidado é de grande importância para

se evitar influência exacerbada do “peso da palavra” do técnico no momento da elaboração de projetos e tomadas de decisões, situação que poderia levar um desvirtuamento da proposta de participação social e paridade que permeia o Colegiado.

Das Microrregiões

Com o intuito de potencializar as ações no Território, considerando sua extensão geográfica, o Colegiado adota a divisão deste em cinco microrregiões de trabalho. De acordo com o Regimento Interno (2009, p. 10), estas instâncias de articulação se distribuem da seguinte maneira:

- a) Micro-região 1 - Mirante do Paranapanema, Teodoro Sampaio, Euclides da Cunha Paulista, Rosana.
- b) Micro-região 2 - Presidente Venceslau, Santo Anastácio, Ribeirão dos Índios, Piquerobi, Caiuá, Presidente Epitácio e Marabá Paulista.
- c) Micro-região 3 - Presidente Prudente, Álvares Machado, Presidente Bernardes, Alfredo Marcondes, Emilianópolis, Santo Expedito.
- d) Micro-região 4 – Pirapozinho, Estrela do Norte, Narendiba, Tarabai, Anhumas, Sandovalina.
- e) Micro-região 5 – Rancharia, Iepê, João Ramalho, Nantes, Taciba, Caiabu, Indiana, Regente Feijó, Martinópolis.

O documento informa que cada microrregião deverá ser composta pelas entidades que compõem o Plenário do Colegiado localizadas em seus municípios componentes, devendo, ainda, eleger coordenadores e suplentes.

Compete às microrregiões:

- a) atuar a partir das diretrizes definidas pelo Plenário do CODETER;
- b) articular o poder público e a sociedade civil local para participação nas atividades do CODETER;
- c) identificar as demandas microrregionais e encaminhá-las às instâncias do CODETER;
- d) discutir e propor estratégias de atuação para o CODETER tendo em vista as especificidades de cada micro-região;
- e) divulgar nas micro-regiões as políticas, programas e editais/ chamadas públicas;
- f) sugerir e contribuir para a organização de eventos nas micro-regiões (REGIMENTO INTERNO, 2009, p. 10).

A participação nas atividades e o contato com os membros do Colegiado revelou que a adoção das microrregiões de trabalho acabou não mostrando a efetividade esperada, já que os próprios participantes das atividades, de maneira geral, optavam para que estas se realizassem no município de Presidente Prudente, devido à maior facilidade de acesso, inclusive no que

diz respeito à transporte público, e maior possibilidade de articular o deslocamento necessário à participação na atividade do Colegiado à outro compromisso pelo qual se necessitaria viajar ao município, já que este exerce papel do polo regional, concentrando a oferta de diversos serviços não encontrados em outros municípios da região.

A participação nas atividades do Colegiado também revelou a importância dos assessores territoriais e do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) na organização e coordenação dos trabalhos desenvolvidos. Atuando em nível nacional, os NEDET's são responsáveis por prestar assessoria e apoiar os Colegiados nas ações desenvolvidas. Estes Núcleos são fruto da articulação entre a SDT/MDA e as instituições públicas de ensino superior, sendo a parceria estabelecida por submissão de projetos por meio de editais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A ex-assessora territorial, E.B.V., nos conta sobre os NEDET's.

O NEDET ele foi pensado para fazer o trabalho de assessoria para os Colegiados, porque desde o princípio do Programa essa assessoria era feita por organizações da sociedade civil, então abria-se um edital, essas organizações apresentavam o projeto, eram selecionadas, então contratavam assessores. Então meu trabalho com o Colegiado, de 2006 até antes do NEDET, era sempre assim, participando desses editais que essas ONG's abriam e participavam outras pessoas do Território também [...]. Só que assim, havia um problema sério com relação a esse modelo, porque essas organizações tinham que prestar contas do recurso aplicado em três módulos, então elas tinham um projeto para dois anos, por exemplo, a cada vez que elas iam fazer uma prestação de contas da primeira etapa para conseguir a liberação de recurso para a segunda etapa do projeto e depois a mesma coisa para a terceira. Então, cada intervalo desses era coisa de cinco a seis meses de prestação de contas e que você não tinha assessoria trabalhando no Território, então, praticamente, as coisas davam uma parada, depois de cinco a seis meses, a Caixa aprovava a prestação de contas, aí você podia retomar o trabalho, liberava o recurso, então isso atrapalhava muito as dinâmicas nos Territórios, muitos assessores iam fazer outras coisas. Assim, havia uma descontinuidade [...]. Para tentar evitar esse tipo de interrupção, foi feita essa discussão com as universidades, para apresentar projeto via CNPq, que pudesse ser executado de forma ininterrupta por dois ou três anos, no nosso caso aqui foram dois anos, então foi feita uma conversa de Brasília, da Secretária, com alguns professores, surgiu um projeto piloto e aí implantou-se os NEDETs, depois disso foi aberto um edital em 2014, que ampliou e atendeu todos os Territórios a nível de Brasil, acho que todos, deve ter tido algum que não atendeu. Foi assim que surgiu o NEDET, dessa necessidade de ter uma assessoria mais contínua para os Territórios (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

Sobre a atuação das ONG's de que fala a entrevistada, Delgado e Grisa (2013) nos falam de suas atribuições.

Também contribuem com a gestão do território entidades parceiras contratadas pela SDT. Estas organizações, normalmente ONGs, devem colaborar na elaboração do PTDRS e na gestão financeira da política territorial, repassando recursos de custeio para as atividades do CODETER, para o pagamento dos assessores territoriais, a

pesquisa e a construção dos instrumentos de intervenção para o desenvolvimento do território (DELGADO; GRISA, 2013, p. 253).

Apresentado CODETER e as subdivisões de sua estrutura, trataremos agora do PTDRS, seus eixos estratégicos e visão de futuro.

Embora no ano de 2016 o PTDRS (2011) vigente tenha passado por processo de atualização e qualificação, o texto que temos disponível no momento da pesquisa e que será apresentado é do Plano de 2011, cujas bases são mantidas (acrescidas de algumas alterações) mesmo após a atualização.

O PTDRS é o documento que traça as estratégias e as bases sobre as quais se orientará a política de desenvolvimento do Território. Está estruturado sobre a *Visão de Futuro* do Território, construída de forma participativa pelo conjunto dos diferentes agentes territoriais, e sobre os *Eixos Estratégicos*, também definidos coletivamente e que nortearão as ações futuras.

O documento apresenta os *Eixos Estratégicos* definidos durante as oficinas:

- Infraestrutura e Logística;
- Sistema Agroecológico;
- Crédito Agrícola;
- Questão Agrária e Fundiária;
- Articulação / Apoio da Sociedade Civil;
- Educação e Cultura no Campo.

Com relação à *Visão de Futuro* do Território, o documento informa que foi construída com base nas discussões acerca de cadeias produtivas do setor agropecuário e da agricultura familiar.

Nesta atividade três áreas de ação ocuparam o centro das discussões:

- diversificação produtiva: discussão com foco em se conciliar esta ação com a preservação dos recursos naturais e busca por canais de comercialização;

- geração de rendas não-agrícolas: nesta área de ação o centro das discussões ficou em torno das potencialidades apresentadas pela atividade de turismo, também associada à preservação dos recursos naturais;
- disseminação de práticas e sistemas de manejos que gerem vantagens ambientais: discussão centrada na combinação de atividades agroflorestais e produtos diferenciados.

A partir destas discussões, delineou-se, então, a Visão de Futuro do Território, que, de acordo com o Plano “expressa em uma única frase o que o grupo projeta para um período de 5 a 10 anos. Uma frase para cada dimensão prevista no PTDRS (ambiental, econômica, social e político-institucional), que foram sintetizadas em uma única frase capaz de resumir a visão de futuro do território”.

A Visão de Futuro:

“Trabalhar de forma a contribuir para que ocorra um processo participativo de organização social e que este possa diagnosticar as necessidades de seus grupos e comunidades, e assim atuar efetivamente na construção e execução das políticas públicas, para que essas tragam ao campo dignidade e qualidade de vida satisfatória. Apoio de extensão rural pública adequada a cada realidade para que a agropecuária seja atividade promotora de desenvolvimento individual e por consequência territorial e acima de tudo sustentável (Agroecologia), perpetuando as famílias no campo” (MDA, 2011, p. 67).

A análise da frase revela certa natureza setorial do Plano que, embora contemple o tema em um de seus eixos estratégicos, em sua visão de futuro desconsidera a questão agrária de uma região fortemente marcada pelo conflito pela terra, conflito este que pode conferir identidade ao Território.

Feita a apresentação sobre a forma como se deu a institucionalização do Território alvo deste estudo, passaremos à discussão acerca das ações desenvolvidas pelo Programa Territórios da Cidadania, sob coordenação do CODETER, no Pontal do Paranapanema.

CAPÍTULO 7

O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: AÇÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Neste capítulo final buscaremos apresentar o que nos foi possível apreender sobre as ações do Programa Territórios da Cidadania e a participação social no Colegiado de Desenvolvimento Territorial.

Procuraremos associar a discussão acerca da participação social no espaço do Colegiado e as ações desenvolvidas no Território, resultantes das discussões e tomadas de decisões fomentadas por esta institucionalidade criada pelo Programa.

Esclarecemos, aqui, que, concordando com Delgado e Grisa (2013), utilizamos o termo “institucionalidade” para designar um conjunto de regras de funcionamento, normas e organizações colegiadas criadas pelo governo federal e pelos atores sociais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos e das ações públicas relevantes no âmbito da política territorial. Sendo a governança entendida como “referente às articulações e cooperações estabelecidas e aos arranjos institucionais construídos por diferentes atores sociais e políticos para coordenar e regular suas interações sociais” (DELGADO; GRISA, 2013, p. 240).

Para tanto, iniciaremos a discussão tratando da participação de representantes da sociedade civil e do poder público nas reuniões e atividades do Colegiado.

Ao longo dos anos de 2015 e 2016 pudemos notar grande rotatividade na participação dos chamados atores territoriais. À exceção do “núcleo duro” do Colegiado, composto por membros do Núcleo Diretivo e mais alguns integrantes de Câmaras Temáticas, a participação da maior parte dos representantes e demais atores que, de alguma forma, se relacionam às atividades do Colegiado, se mostrou intermitente, não parecendo haver forte compromisso com a gestão social da política territorial.

A pesquisa de campo mostrou uma participação mais assídua dos representantes da sociedade civil, quando em comparação aos representantes do poder público. Esta diferença no envolvimento pode se dar devido ao maior entusiasmo da sociedade civil com as possibilidades de discutir e propor seus projetos e demandas em uma esfera não mais

controlada pelos poderes públicos municipais. Quanto à menor participação do poder público, tal situação pode ser explicada – entre outros fatores – por rivalidades político-partidárias entre instituições de diferentes níveis de governo e ligadas à diferentes partidos políticos que, *a priori*, se colocam em oposição a políticas formuladas por instituições e grupos tidos como rivais. Tal postura pode impor limitações à integração de ações e políticas de diferentes esferas, um dos objetivos apregoados pelas políticas de desenvolvimento territorial.

A respeito da participação mais assídua dos representantes da sociedade civil, a assentada Z.S. nos conta sobre suas impressões.

Sociedade civil participa mais. Está mais integrada que o poder público. Não sei o que acontece, mas é assim, pra falar tem que ter mesmo a participação, tem que colocar convite e reforço e reforço e reforço da importância, as vezes dá até paridade, mas a sociedade civil tem participação maior (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A respeito do maior entusiasmo da sociedade civil com as políticas territoriais e a possibilidade de se romper com controle das prefeituras sobre os projetos, o assentado Z.L.S. compartilha seu entendimento.

[...] a Constituição de 1988 foi chamada por Ulisses Guimarães de “Constituição Cidadã”, e o Sarney foi e disse que essa Constituição inviabilizaria o gerenciamento do Estado, iria quebrar o Estado, o estado não iria dar conta de uma Constituição com esse nível de arrojo, isso foi num contexto de lutas políticas intensas no Brasil e essa “Constituição Cidadã” abre muito espaço de canais de participação efetiva na condução política, que é os Conselhos, uma forma de democracia além da democracia representativa, uma democracia participativa. Isso é obvio que a nossa sociedade, depois de um longo período de ditadura, estava muito sedenta, com muita sede de democracia, de liberdade, enfim... Bom, então, essa Constituição adquiriu esse caráter. Ocorre que no decorrer do desenvolvimento desse processo surgiu ali, já com o Collor de Mello e o Fernando Henrique Cardoso, uma janela para as políticas neoliberais, que já vinham de fora para dentro, do ponto de vista teórico, mas, do ponto de vista prático, alguns países já desenvolviam essa política neoliberalizante ao extremo, como é o caso do Chile, aqui no Brasil, e outras políticas ocorreram no nosso continente e no próprio Brasil [...] o Território aparece como mais uma ferramenta dessa participação da democracia participativa, então, com certeza, onde os municípios e na maioria dos municípios, em pese constituir, até pela própria legislação, seus respectivos Conselhos, esses Conselhos, na sua grande maioria, totalmente tutelados pelas forças políticas locais, nos respectivos municípios. O CODETER, na ideia dos Territórios da Cidadania amplia esse leque e abre esse canal, mas abre uma janela por pouco tempo também, né? Porque a correlação de forças foi, também, recrudescendo, e essas forças reacionárias, reacionário é que reage às mudanças, reagem às iniciativas de caráter popular, essas forças operam, disputam essa mais-valia social e os Territórios da Cidadania não dão conta do que eles apresentam, do ponto de vista de demandas para o desenvolvimento em caráter local e regional, eles não dão conta, também, de atender integralmente esse tipo de política,[...] (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

Em se tratando da baixa assiduidade de representantes do poder público, esta participação parece estar bastante vinculada à maior ou menor disponibilidade de recursos financeiros. Assim, quando está em pauta a liberação de recursos, o interesse deste segmento aumenta significativamente. É evidente que este maior interesse e participação quando há editais abertos e possíveis liberações de recurso é notado, também, entre os representantes da sociedade civil, entretanto, tal postura é mais pronunciada por parte do poder público.

A ex-assessora territorial, E.B.V., nos fala também da postura frequentemente adotada por representantes de ambos setores e do maior amadurecimento e compreensão, por parte da sociedade civil, dos objetivos da política territorial.

Vejo diferença grande, assim, a participação é muito maior da sociedade civil, embora tenha todas as dificuldades para participar, participação sempre foi maior da sociedade civil. O poder público, a gente percebe que tem poucas pessoas que tenham uma afinidade com a temática do desenvolvimento territorial, que se envolvem mais, mas a maioria dos representantes do poder público não se envolve, participam nos momentos em que tem edital aberto, então vem para o colegiado para buscar recursos, não para contribuir com o desenvolvimento da região e eu percebo muito essa visão setorial nos representantes do poder público, enquanto a sociedade civil já amadureceu num sentido de, por exemplo, discutir um projeto de PROINF e ter a consciência de que o melhor projeto vai ser aquele que traz um benefício maior para o Território e não para o município dela, o poder público não, o poder vai para brigar para levar o recurso para o seu município, independente de aquele projeto ser o que vai contribuir melhor para o desenvolvimento, se está no contexto da discussão. Então, percebo isso, uma contribuição muito maior da sociedade civil, uma participação maior, embora com todas as dificuldades que eles têm, a assiduidade nas reuniões também. [...] acho que é muito essa visão segmentada mesmo, que é uma pena (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

Ainda com relação à participação dos diferentes setores, Z.L.S. compartilha conosco sua visão. Nota-se na fala do entrevistado a mesma percepção com relação à maior participação dos representantes do poder público nos momentos em há disponibilidade de recursos.

É muito conjuntural, as assembleias têm sido participativas, alguns temas que são debatidos lá têm interesse maior, então tem um envolvimento maior, mas, no geral, ali, filiado a aquela estrutura ali tem uma musculatura até representativa, da sociedade civil, como do estatal. O estatal ele em alguns momentos aparece mais, depois ele desaparece e deixa a responsabilidade de segurar a onda com a sociedade civil. Só que quando aparece algum tema recorrente que é do interesse deles, principalmente financeiro, aí eles vêm e se não tomar cuidado eles sufocam a própria sociedade civil (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

A fala do ex-Diretor de Agricultura e atualmente funcionário público e vereador do município de Euclides da Cunha Paulista sobre o conhecimento, por parte da população em

geral, da existência do PTC, e a diminuição na participação dos beneficiários do Programa, deixa entrever a postura de maior interesse dos representantes nas pautas que envolvem liberação de recursos.

Já conheceram mais, já teve um momento de um pico, de ápice do CODETER no Território, naquele período de 2009 a 2012 ele teve um pico extraordinário [...] conseguiu se liberar muita coisa através do MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e tinha uma disponibilidade de recursos por causa da facilidade da política pública do governo federal. Hoje já não está tão simples para os governamentais, pra eles também não está fácil, então houve um encolho, eu acho assim, dos programas que eles estão disponibilizando, ficou mais a caráter, vamos dizer assim, de formação, de capacitação, incentivando de uma outra maneira, não entregando ou fazendo aquelas políticas públicas grandes de entrega de resfriador, por exemplo, teve uma época, aquela política de reforma de casa a fundo perdido, foi construído na cidade e na zona rural, então tinha uma política pública muito rica naquela época em que foi criado o CODETER até uns anos depois. Não que o produtor desconheça, mas eu acho assim, alguma coisa no Território, no CODETER, diminuiu o interesse. Mesma coisa, se for um comerciante e tem um produto bom ali, sempre tem um produto bom, sempre vamos procurá-lo, município, agricultores, no momento em que seu produto bom acabou e você não tem mais nada para repor ali, automaticamente vai migrar para seu concorrente, vai caçar onde está alguma coisa pra oferecer, entendeu? Até nos órgãos públicos tem a lei da procura e da oferta. Talvez o CODETER hoje não esteja, o Território, com a mesma força que tinha a alguns anos atrás (D.F.F.A., Euclides da Cunha Paulista, 10 de fevereiro de 2017).

Com relação aos atores territoriais membros do Colegiado, lembramos que, conforme exposto no capítulo anterior, estes são, predominantemente, ligados às questões rurais, agrícolas e/ou agrárias, seja no que diz respeito à representação do poder público (em sua maioria, pessoas ligadas a prefeituras municipais ou instituições de ATER), seja por parte de representantes da sociedade civil (em sua maioria, pequenos agricultores, assentados rurais e suas entidades representativas).

Esta composição do Colegiado não representa, a princípio, obstáculo intransponível à proposição de projetos e desenvolvimento de ações intersetoriais, entretanto, pode impor algumas limitações à promoção da tão almejada integração de atores sociais e políticas públicas, caso esta situação não seja muito bem trabalhada pelos componentes, sob risco de temas como saúde, educação, meio ambiente e outros, ficarem relegados.

Ainda com relação à efetiva participação social no CODETER, questão para a qual se faz necessário atentar é a da real representatividade dos diversos segmentos e grupos sociais neste espaço de discussão, dado que tal representatividade pode ficar comprometida, a depender da capilaridade do Colegiado junto à sociedade civil.

Comumente, as reuniões e demais atividades deste fórum de discussão são frequentadas por lideranças comunitárias, membros de associações e cooperativas, movimentos sociais, sindicatos, ONG's e outras organizações, cabendo averiguar a capacidade de alcance da política territorial aos segmentos da sociedade civil não inclusos nestas organizações sociais. Assim, a pergunta que se faz é: qual o nível de conhecimento da população em geral acerca do Programa e deste espaço de discussão? Principalmente em se tratando de um Território de considerável extensão geográfica²⁰, que abrange 32 municípios, é fundamental se pensar formas eficazes de dar ciência, à população, da existência do Programa e, mais que isso, estimular a participação dos sujeitos sociais do Território.

Sobre a necessidade de atentar para integração dos atores menos organizados, aos quais a política pública não atinge diretamente, os chamados agentes locais invisíveis, Araújo (2010) nos fala a respeito.

[...] prevalece a participação dos atores mais organizados. Ou seja, os Colegiados Territoriais, peça chave da institucionalidade montada no Brasil, ainda não comportam os chamados agentes locais invisíveis (agricultores não inseridos na base sindical, em cooperativas). Um bom esforço de capacitação poderia estimulá-los a ter uma postura mais proativa e passarem a integrar as instâncias de representação dos Territórios Rurais, atuando em defesa de seus interesses e participando ativamente do projeto territorial maior (ARAÚJO, 2010, p. 214).

Com relação ao conhecimento da sociedade civil acerca da existência do Programa e do espaço de participação em que se constitui o CODETER, o diálogo entre o ex-Diretor de Agricultura e o atual Secretário de Agricultura, ambos do município de Euclides da Cunha Paulista, expressa a situação de desconhecimento da existência do PTC que pode estar ocorrendo.

C.A.P.: mas esse CODETER aí, do município, os produtores rurais, se conhecerem isso aí, é 30%, a maioria não conhece, não tem conhecimento.

D.F.F.A.: o Território em 2012, 2011, principalmente naquela época que veio aquele monte de resfriador, foi tudo por ele [...].

C.A.P.: mas o pessoal mesmo não sabia que foi o CODETER, era governo estadual ou federal, o pessoal acha assim.

D.F.F.A.: eu concordo um pouco com ele, mas eu dou um pouco mais, uns 60%, 70%, conhecia as políticas do Território, inclusive nós éramos cobrados a participar, o produtor parava a gente na rua pra ir na reunião do Território. Hoje o produtor se tiver Território, se não tiver, ele não está nem aí [...].

²⁰ A extensão geográfica do Território pode se constituir num fator limitante a ser trabalhado, tendo em vista que, devido às reuniões, normalmente, ocorrerem no município de Presidente Prudente, alguns participantes têm que se deslocar – nos casos de municípios como Euclides da Cunha Paulista e Rosana – por até 230 km, contados desde a sede do município, sem se considerar a distância percorrida dentro dos assentamentos, situação que gera despesas significativas.

Hoje, o C. fala 30%, eu falo que nem 30% lembra que existe o CODETER no Território, porque talvez perdeu o foco atrativo, hoje o que eu vejo muito no CODETER é organizar reunião para conhecimento de alguma coisa, leva o produtor pra fazer uma capacitação [...] de infraestrutura, esse atrativo que ele tinha, diminuiu, e isso levou a alguma consequência de o produtor perder o interesse, alguns dos municípios diminuiram também [...] mas a questão do conhecimento do produtor hoje, ela é baixa, mas não por desconhecer totalmente o Território, mas já foi mais atrativo, já tivemos aí uma base de 60% de produtores que tinham, mais ou menos, noção do que era o Território, o CODETER, e hoje o pensamento já se foi [...] (D.F.F.A.; C.A.P., Euclides da Cunha Paulista, 10 de fevereiro de 2017).

Podemos notar nas falas dos entrevistados a referência a infraestruturas e equipamentos destinados ao Território por meio de editais, principalmente do PROINF que, conforme já discutimos em capítulos anteriores, numa busca por se romper com a “prefeiturização” dos CMDR’s, passa à uma gestão social intermunicipal, por meio dos Colegiados Territoriais. Assim, ainda que a lógica dos investimentos continue municipalizada, a escala das articulações entre diferentes agentes sociais e do controle social passa a ser a do chamado Território, passando pela gestão social do Colegiado Territorial, espaço onde os projetos são discutidos e priorizados. Entretanto, esta escolha dos projetos não se dá sem conflitos, conforme relatado, os recursos são disputados por diferentes interesses, sendo necessário intenso esforço de diálogo, negociação e amadurecimento das propostas.

O quadro 3 nos mostra os projetos aprovados no Território, via editais do PROINF, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2015.

Ano	Proponente	Município	Objeto	Valor (R\$)	Sit. Contrato	Sit. Obra	Vigência
2003	PM STO EXPEDITO	Santo Expedito	Aquisição de 01 tanque de expansão para resfriamento e armazenamento de leite-capacidade 1900 litros.	29,672.17	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	23/04/2006
2003	PM PR. BERNARDES	Presidente Bernardes	Aquisição de tanque de expansão para resfriamento e armazenamento de leite-1900 litros	152,208.44	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	30/12/2006
2003	PM MARTINOPOLIS	Martinópolis	Aquisição de tanques p/ resfriamento de leite e capacitação de agricultores familiares da pecuária leiteira	57,787.57	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	22/12/2005
2003	PM SANDOVALINA	Sandovalina	Aquisição de tanque de expansão para resfriamento e armazenamento de leite-capacidade 1900 litros.	73,919.74	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	19/04/2006
2003	PM RANCHARIA	Rancharia	Aquisição de 02 tanques de expansão para resfriamento e armazenamento de leite e instalação ponto recebimento e processamento derivados	76,501.88	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	22/04/2006
2005	PM T. SAMPAIO	Teodoro Sampaio	Tanques de expansão, poços e capacitação	142,635.26	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	12/03/2008

2005	PM EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA	Euclides da Cunha Paulista	Aquisição tanques de expansão, perfuração de poços e capacitação de agricultores	78,764.64	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/05/2009
2005	PM MARABA PAULISTA	Marabá Paulista	Aquisição de tanque de expansão, construção de abrigo para tanque resfriador e capacitação agricultores	67,014.80	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/09/2008
2005	PM PRES VENCESLAU	Presidente Venceslau	Aquisição de tanque de expansão, construção de abrigo e capacitação	33,332.80	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	19/01/2007
2005	PM RANCHARIA	Rancharia	Tanque resfriamento de leite, cursos capacitação e equipamentos e reforma sala didática	123,064.74	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/03/2010
2005	PM PR. EPITÁCIO	Presidente Epiácio	PRONAF-infra-estrutura e serviços-tanques de expansão e capacitação	34,606.27	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/05/2009
2005	PM MIR. PARANAPANEMA	Mirante do Paranapanema	Aquisição de tanque de expansão, construção de abrigos para tanques resfriadores e capacitação agricultores	65,820.19	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/11/2009
2006	PM ESTRELA DO NORTE	Estrela do Norte	Aquisição de 02 tanques de expansão, aquisição de 01 veículo e capacitação de agricultores	78,542.18	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/06/2009
2006	PM MIR. PARANAPANEMA	Mirante do Paranapanema	Aquisição de 08 tanques de expansão e capacitação produtores rurais	238,430.97	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/10/2012

2006	MITRA P. PRUDENTE	Presidente Prudente	Apoio processo gestão participativa do desenvolvimento territorial sustentável	59,600.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/04/2010
2006	PM T. SAMPAIO	Teodoro Sampaio	Apoiar desenvolvimento bovinocultura do leite/aquisição de tanques de expansão e capacitação de produtores.	154,917.55	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/08/2009
2006	PM RANCHARIA	Rancharia	Aquisição de tanque de expansão / construção de abrigo / capacitação de pessoal.	41,707.53	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/01/2011
2006	PM PRES VENCESLAU	Presidente Venceslau	Aquisição de tanques de expansão, construção de abrigos e capacitação de produtores	118,159.86	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	04/07/2008
2006	PM T. SAMPAIO	Teodoro Sampaio	Aquisição de caminhão, implementos agrícolas, sombrite, palanque, cerca e kit irrigação	177,395.73	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/12/2009
2006	PM PR. EPITÁCIO	Presidente Epitácio	Aquisição de tanques de expansão e capacitação de produtores	161,245.93	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/04/2012
2006	PM SANDOVALINA	Sandovalina	Aquisição de tanque de expansão, posto de recebimento de leite e capacitação de pessoal	31,623.20	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/11/2010
2007	PM PR. EPITÁCIO	Presidente Epitácio	Apoio cadeia produtiva leite	110,637.98	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/07/2011
2007	PM STO ANASTACIO	Santo Anastácio	Aquisição de 03 tanques resfriador com capac2000ltsleite	64,815.03	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/05/2010

2007	PM PRES VENCESLAU	Presidente Venceslau	Apoio cadeia produtiva leite e piscicultura	305,966.61	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/01/2015
2007	PM T. SAMPAIO	Teodoro Sampaio	Aquisição de 02 tanques resfriadores de leite, 01 tanque de rede e implantação de 01 viveiro de mudas	84,428.24	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/04/2011
2007	FUND INST TERRAS	Presidente Prudente	Apoio ações e capacitação voltadas ao fortalecimento da cadeia produtiva leite	170,644.03	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	26/12/2013
2007	PM MIR. PARANAPANEMA	Mirante do Paranapanema	Aquisição de 07 tanques resfriadores com cap. 2000 lts leite, viveiro de mudas e aquisição de tanque rede.	203,492.21	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/09/2012
2008	PM PRES VENCESLAU	Presidente Venceslau	Apoio ovinocultura e estrut. Colegiado territ/ aquisição veículo, construção centro comunit de ovinocul, aquisição material escritório	208,913.72	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/11/2013
2008	PM T. SAMPAIO	Teodoro Sampaio	Apoio beneficiamento café e ater e capacitação em comercialização	291,026.38	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	20/11/2014
2008	PM MIR. PARANAPANEMA	Mirante do Paranapanema	Apoio produção hortifrutigranjeiros, ATER e recuperação viveiro/aquisição veículo, barracas, equipam, kit irrigação, construção poços, viveiro de mudas	332,919.03	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/04/2014

2009	PM SANDOVALINA	Sandovalina	Apoio a produção agrícola familiar através da implantação de viveiro de mudas e horta comunitária.	221,689.66	EM SITUAÇÃO NORMAL	ATRASADA	05/06/2016
2009	PM EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA	Euclides da Cunha Paulista	Desenvolvimento da bovinocultura do leite através da implantação de unidade de resfriamento.	133,033.45	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/02/2013
2009	PM MIR. PARANAPANEMA	Mirante do Paranapanema	Apoio a atividade produtiva da agricultura familiar com aquisição de veículos, máquinas e equipamentos.	193,624.97	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	04/04/2012
2009	PM T. SAMPAIO	Teodoro Sampaio	Fortalecimento da produção agrícola familiar / aquisição de trator e implementos agrícolas.	147,224.07	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/02/2012
2009	PM PR. EPITÁCIO	Presidente Epitácio	Apoio as feiras livres através da aquisição de veículo, barracas e equipamentos.	132,377.26	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/05/2012
2009	PM CAIUÁ	Caiuá	Implantação de viveiro de mudas e apoio a cadeia produtiva do leite através da aquisição de tanques de expansão.	174,691.97	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/04/2015
2010	MITRA P. PRUDENTE	Presidente Prudente	Ações para fortalecimento e ampliação do CODETER do Pontal do Paranapanema e gestão do PTDRS	139,790.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NAO INICIADA	05/09/2016
2010	PM STO EXPEDITO	Santo Expedito	Aquisição de equipamentos e implementos agrícolas.	131,705.42	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/04/2015

2010	PM IEPÊ	Iepê	Aquisição de veículo de carga e barracas de feira	181,853.42	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/08/2012
2010	PM ANHUMAS	Anhumas	Construção de um barracão comunitário	127,858.61	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/08/2013
2010	PM T. SAMPAIO	Teodoro Sampaio	Aquisição de barracas de feira e resfriadores de leite, com construção de abrigos.	126,599.30	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/08/2013
2010	PM RANCHARIA	Rancharia	Construção de barracão no assentamento São Pedro	185,764.85	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/08/2013
2010	PM PRES VENCESLAU	Presidente Venceslau	Construção do barracão comunitário do produtor	141,028.49	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/08/2013
2010	PM MIR. PARANAPANEMA	Mirante do Paranapanema	Apoio a infraestrutura de produção e padronização de hortifrutigranjeiros	240,205.60	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/02/2016
2012	PM SANDOVALINA	Sandovalina	Aquisição de um caminhão baú para dinamizar a comercialização dos programas institucionais no município de Sandovalina	147,364.16	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/07/2015
2012	PM PR. EPITACIO	Presidente Epitácio	Aquisição de 2 tratores (SICONV 0362942012)	142,524.21	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/10/2014

2012	PM RAMALHO	JOAO João Ramalho	Aquisição de estufa veículos equipamentos e materiais permanentes (SICONV 0361782012)	129,600.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NAO INICIADA	05/09/2016
2012	PM PRUDENTE	PR. Presidente Prudente	Aquisição de 01 veículo caminhão, aquisição de 01 baú refrigerado e aquisição de 01 veículo picape.	156,833.31	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUIDA	05/05/2015
2013	PM PIRAPOZINHO	Pirapozinho	Aquisição de caminho basculante para recuperação e conservação de estradas vicinais rurais.	199,500.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	PARALISADA	19/02/2016
2013	PM ESTRELA DO NORTE	Estrela do Norte	Aquisição de trator agrícola zero hora	120,000.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	PARALISADA	05/03/2016
2014	PM PRUDENTE	PR. Presidente Prudente	Aquisição de barracas e equipamentos para realização da feira da lua no município de Presidente Prudente.	332,720.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	PARALISADA	05/09/2018
2015	PM PARANAPANEMA	MIR. Mirante do Paranapanema	Aquisição de 02 tratores agrícolas	248,000.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NAO INICIADA	05/01/2019
2015	CIOP	Presidente Prudente	Implantação de escritório do sim-serviço de inspeção municipal	400,451.00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NAO INICIADA	05/09/2019

Quadro 3. Projetos PROINF no Pontal do Paranapanema no Período 2003 a 2015.

Fonte: MDA, 2016. (Organizado pelo autor).

A análise do quadro 3 revela certa concentração de projetos aprovados e valores de recursos nos municípios de Teodoro Sampaio, Mirante do Paranapanema e Presidente Venceslau, além de Presidente Prudente, onde os projetos, em grande parte, foram voltados para estruturação e apoio às atividades do Colegiado. Os demais são municípios com maior envolvimento nas atividades do CODETER, forte organização social, maior número de famílias assentadas e entidades representativas, movimento social atuante e poder público com participação mais ativa e maior interesse na política territorial. Essa conjunção de fatores pode explicar o maior número de projetos aprovados nestes municípios.

Em que pese o PROINF se destinar ao apoio de atividades produtivas dos segmentos ligados à agricultura familiar nos Territórios, o rol de projetos elencados revela baixa diversidade de atividades agropecuárias abrangidas. Podendo-se destacar a quantidade de projetos vinculados à cadeia produtiva do leite, sobretudo no que toca à aquisição de tanques de expansão e resfriamento de leite.

O quadro 3 revela, também, uma menor aprovação de projetos ou mesmo a não contemplação com estes, em municípios apresentados no capítulo 4 com os piores indicadores socioeconômicos. São municípios como Caiuá, Marabá Paulista, Euclides da Cunha Paulista e Rosana. Sendo que este último nem mesmo figura na lista de contemplados. É importante que se note, também, que pouco mais da metade dos municípios do Território foram contemplados com projetos no período analisado.

A figura 20, retirada do *Relatório Anual da Cédula de Acompanhamento e Informação do Pontal do Paranapanema* (2011), mostra a distribuição dos recursos destinados a projetos aprovados entre os municípios do Território no período 2003 a 2011. Sua análise revela, ainda que em período menor, a mencionada concentração de recursos nos municípios de Mirante do Paranapanema, Teodoro Sampaio e Presidente Venceslau.

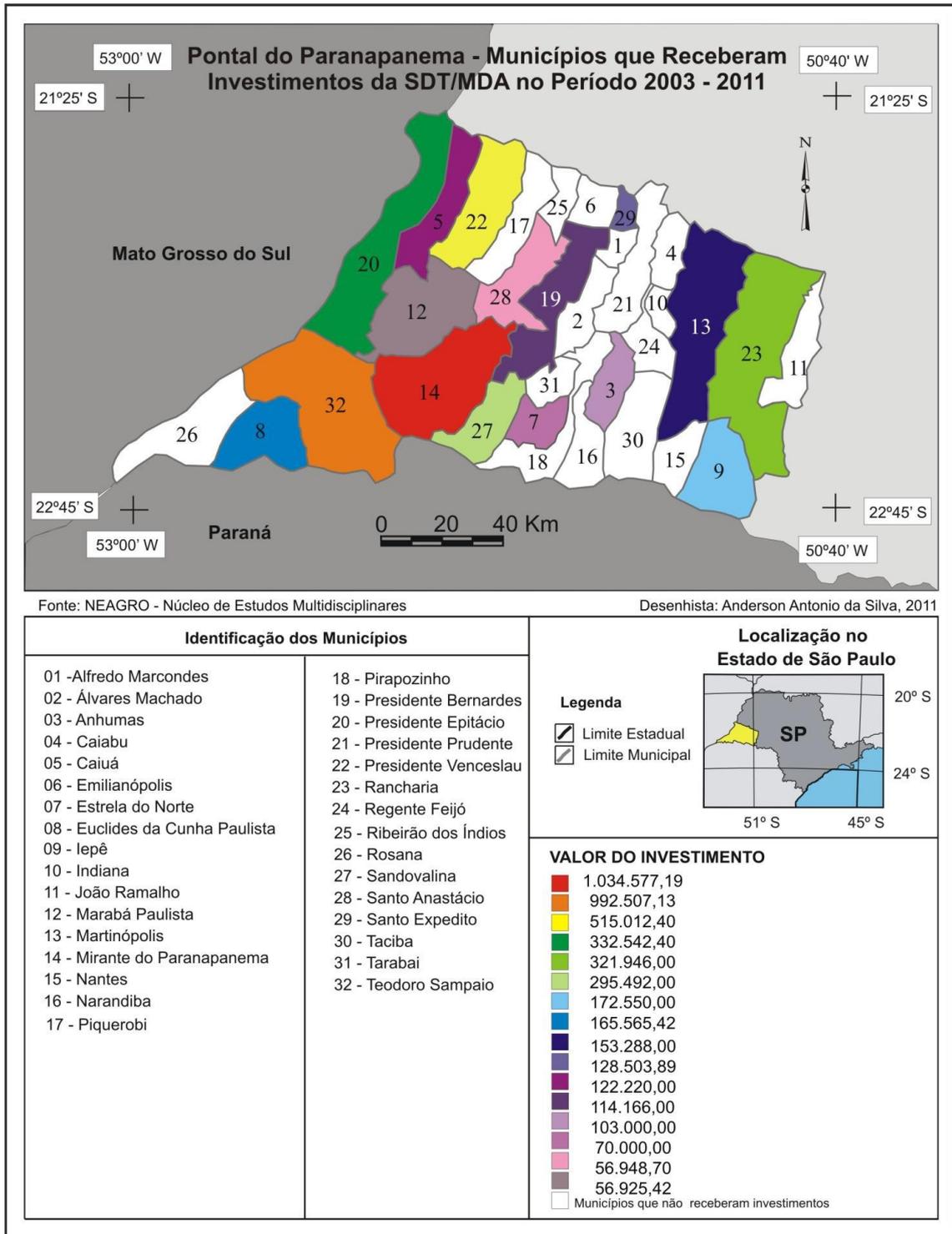


Figura 20. Distribuição de Recursos do PROINF entre os Municípios do Território do Pontal do Paranapanema no Período 2003 a 2011.
 Fonte: MDA, 2011.

A grande quantidade de projetos apoiados para a aquisição de tanques de expansão e resfriamento é impulsionada, em grande medida, pela Instrução Normativa (IN) nº 51, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), expedida no ano de 2002, que regulamentava os aspectos relacionados à produção e comercialização de leite no país. A IN nº 51 estabelecia, entre outras exigências, a obrigatoriedade de que o leite cru produzido nos estabelecimentos rurais fosse refrigerado em, no máximo, 2 horas após a ordenha. Frente a esta exigência, grande quantidade de resfriadores foram adquiridos pelos municípios, via PROINF, para uso comunitário nos assentamentos rurais.

O ex-Diretor de Agricultura e o atual Secretário de Agricultura de Euclides da Cunha Paulista contam a respeito deste momento e destas ações no município.

[...] nós temos ligação com o CODETER, com o Território da Cidadania, porque através deles a gente teve beneficiamento, já ganhamos tanques de resfriamento, e pra gente é importante estreitar o quanto mais a parceria com o Território [...] o Território em 2012, 2011, principalmente naquela época que veio aquele monte de resfriador, foi tudo por ele [...] (D.F.F.A., Euclides da Cunha Paulista, 10 de fevereiro de 2017).

[...] até hoje tem gente lá que acha que os resfriadores de leite foram doados para a associação e não é da associação os resfriadores, né? Tem os responsáveis lá, que assinaram, pra cuidar dos resfriadores (C.A.P., Euclides da Cunha Paulista, 10 de fevereiro de 2017).

[os resfriadores] vieram para o município e o município repassava, tinha uma norma do MDA, que a gente tinha que repassar para os assentados, mas tinha todo um procedimento legal, foi até o jurídico que criou, tinha que ter três colaboradores. A Caixa mandava o recurso até pra fazer o abrigo desses resfriadores, igual aquele abrigo que tem lá na Maria José. Então, eram três colaboradores, não é que eles eram os donos do resfriador, ia ficar no seu lote, você era o colaborador um, só que tinha um pra ajudar na manutenção, um terceiro pra ajudar na limpeza, e todo mundo ali, se coubesse cinco, dez, quinze pessoas, todo mundo que fosse usar aquele resfriador dividia a energia e a manutenção dele [...] (D.F.F.A., Euclides da Cunha Paulista, 10 de fevereiro de 2017).

Os mesmos entrevistados contam que foram aproximadamente 21 resfriadores entregues aos assentados no município. Estas falas, somadas ao relato do Secretário, reproduzido anteriormente no texto, a respeito do desconhecimento, por parte dos beneficiários da política pública, sobre a esfera de governo responsável pelas ações, revela certo risco inerente de apropriação política destas, pelas forças políticas locais, para fins de promoção pessoal e partidária, com vistas à obtenção de vantagens eleitorais.

Não obstante o risco de apropriação política citado, o apoio à aquisição dos tanques de expansão e resfriamento foi de grande importância para os produtores do Território, sendo frequentemente mencionado por estes. Contudo, a atividade da pecuária leiteira no Pontal do Paranapanema, conforme já discutido em seções anteriores deste trabalho, ainda apresenta baixa produtividade, carecendo de maior capacitação técnica e profissionalização, sendo pouquíssimas as iniciativas de verticalização da cadeia produtiva que possibilite aos produtores desenvolver a atividade de maneira mais autônoma, sem ficarem sujeitos às oscilações de preços e outras práticas adotadas pelos laticínios para maximizar seus lucros.

Em sua fala, a assentada Z.S. conta sobre como foi a formação da associação da qual faz parte, em que medida a necessidade de obter os resfriadores estimulou a organização dos produtores e como a aquisição dos equipamentos possibilitou que os associados passassem a não depender mais da figura do atravessador.

De início eu não participava, precisaria de os assentamentos ter associações sim, porque tinha os projetos governamentais que a gente só poderia acessar alguns tipos de projetos via associação, aí houve essa necessidade de formar a associação. O PAA. Pra gente conseguir o tanque resfriador de leite, que foi o primeiro item que a associação conseguiu implantar aqui no assentamento, só tinha ele, que era um tanque via associação Novo Tempo, o tanque de leite. Aí houve a necessidade de a gente registrar a associação por isso, foi o primeiro passo aí.
[...] Chegou a mais de setenta pessoas associadas porque eles acharam interessante a implantação do resfriador de leite, porque era atravessador que passava aqui, aí a gente ia vender direto para o laticínio e já diminuía a burocracia e perda de leite também, porque perdia muito. E era mais ou menos aí, uns setenta e poucos associados (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A respeito do controle por parte dos laticínios, da apropriação das políticas públicas e da necessidade de autonomia dos agricultores na cadeia produtiva do leite, o agricultor e liderança do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Z.L.S., nos traz importantes contribuições.

[...] infraestrutura para captação de leite foi colocada bastante, e na época a gente ajudou a pensar isso, a ideia era para dar às comunidades a autonomia para que elas pudessem comercializar seu leite autonomamente. O resultado é que essas comunidades, a maioria delas, não deu conta de sair do circuito dos laticínios locais e regionais aí instalados na perspectiva da comercialização. Então foram inúmeros laticínios comunitários que foram feitos o repasse via PRONAF Infraestruturas, muitos deles estão em funcionamento, mas nenhum com grande impacto de romper com a lógica dos atravessadores ou das agroindústrias de leite que estão aí instalados, inclusive os laticínios tiraram proveito dessa política a seu favor. Porque antes essas indústrias de laticínios por conta da Portaria que regulamentava o leite (...) que dizia o seguinte: *“agora para frente o leite tem que ser resfriado, não pode se utilizar aqueles tambores antigos”* [...]. Então se pensou, os laticínios já começaram eles mesmos a vender resfriadores comunitários para os trabalhadores, dar emprestado, para se livrar dessa legislação. Quando vem essa política do

Territórios da Cidadania para que os agricultores se empoderem, protagonizem uma perspectiva de comercialização, eles saem na frente e melhoram as relações econômicas com esses agricultores em um primeiro momento, e os agricultores continuaram ali no mesmo circuito de comercialização, não conseguiram romper com isso. Isso todos os laticínios daqui fizeram [...]. E pouquíssimas iniciativas de verticalização da produção, ninguém pensou em fazer um requeijão, fazer um queijo, fazer uma mussarela, trabalhar outras iniciativas, até porque, do ponto de vista da legislação, implicava em ter um SIM, ter um sistema de inspeção mais qualificado, o SUASA ainda não estava na ordem do dia, enfim, um conjunto de fatores limitantes fez com que o agricultor entre uma visão estratégica, pensada pelos técnicos, pelos dirigentes e movimentos sociais e pelos representantes de órgãos públicos que pensaram nessa perspectiva, o agricultor fez a opção de seguir, até mesmo por conta da insegurança, da pouca informação, da pouca capacitação, eles fizeram o caminho que... e é assim com o ser humano, né? Entre o novo e o velho, fico seguro se eu ficar com o velho, com as velhas práticas, os velhos costumes (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

Além dos tanques de expansão e resfriamento de leite, nota-se, a partir da tabela, apoio a grande quantidade de projetos relacionados à estruturação de hortas comunitárias, viveiros de mudas e feiras livres. A tabela mostra, também, apoio à aquisição de veículos destinados às atividades de ATER nos municípios e à comercialização de produção via programas institucionais de compra de alimentos.

Sobre o apoio do PROINF a estas atividades, alguns entrevistados nos falam a respeito.

No começo era muito resfriador porque tinha uma normativa do Ministério da Agricultura que exigia que o leite fosse resfriado, então foi muito resfriador. E aí depois foram alguns viveiros, hortas comunitárias, muitos kits de irrigação, infraestruturas bem simples mesmo e pulverizadas para diversos assentamentos e municípios. Muitos veículos para assistência técnica dos municípios, caminhões também. E teve algumas coisas, assim, como algumas feiras [...] (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

Olha, a maioria desses caminhõezinhos que puxa, que transporta, que faz a logística do programa PAA, veio do Território da Cidadania. Do PROINF, do PRONAF Infraestruturas.

[...] Sempre via PROINF. A maioria deles. Onde tem um caminhãozinho ali, que a prefeitura vai lá pegar nas associações e trazer para o banco de alimentos. Banco de alimentos também, alguns bancos de alimentos tiveram aporte do PROINF. Algumas infraestruturas produtivas como as hortas comunitárias, com aqueles microtratores, foram via PRONAF Infraestrutura (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

A lista de projetos apoiados contém, também, atividades relacionadas à capacitação de produtores rurais. Sobre este tipo de ação já falava, anteriormente, o ex-Diretor de

Agricultura, D.F.F.A., em trecho destacado de entrevista e nos conta a entrevistada e entusiasta das ações do CODETER, a agricultora Z.S. em diversos momentos da conversa.

[...] A partir daí a gente foi participando com mais frequência das reuniões em todos os sentidos, tanto para projetos, capacitações, que tinham no CODETER [...]

[...] Tem cursos pra gente, tem informes, reuniões, a gente... como que fala... é assim, eles comunicam direto com e-mail, nas redes sociais, os informes, se precisa fazer alguma capacitação lá em São Paulo, as reuniões dentro do território e até mesmo o desenvolvimento dos projetos em nível de território [...]

[...] porque eu tenho muito certificado de atuações que eu fiz junto ao CODETER, além das capacitações, palestras, reuniões. Certificados eu tenho bastante. As conferências que eu já participei, tanto regional, estadual ou nacional, tudo através do Colegiado do território.

[...] Isso aí é mais troca de experiências que a gente adquire dentro do Colegiado, ele é importante, muito, muito, por causa disso, porque tem bastante profissionais que participam e há uma troca de informações, para as associações isso é uma riqueza pura.

[...] É uma família. Por isso que a associação Novo Tempo ela bate muito aqui no município para as outras associações participarem também, porque é rico de informação, o que a gente faz lá dentro é para o desenvolvimento do município.

[...] A sim, uma ONG que entrou aqui, uma ONG feminista que fez trabalhos com mulheres, isso antes de a gente ter conhecimento do CODETER. Acho que foi a partir dessa ONG que as mulheres começaram a puxar todo mundo com participação no Colegiado

[...] Foi a SOF. Sempre viva. Existe até hoje.

[...] Está atendendo as expectativas, não vejo uma forma de não estar contemplando. Porque desenvolve um trabalho muito amplo e muito atual. Está se atualizando de tudo, do momento, tem umas cooperativas tipo a PRURAL que está sempre ativa na capacitação dos produtores. Tem a PLURAL e tem outras, que não me recordo o nome, que atuam direto com o produtor. O MDA principalmente, eu estava esquecendo, gente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo amor de deus, o MDA, ele não pode acabar, não pode, porque dentro do Colegiado ele foi a peça principal e fundamental de apoio ao produtor, de apoio ao território, às associações, essa foi a peça chave para dar essa força para as associações participantes hoje do CODETER (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A fala da entrevistada também revela a atuação de ONG's na promoção de cursos e capacitações aos beneficiários, mostrando que, embora a assessoria ao Colegiado tenha passado a ser prestada pelos NEDET's, por meio de parcerias com as universidades e outras instituições públicas de ensino superior, estas organizações ainda atuam junto ao Programa desenvolvendo atividades de formação.

A mesma agricultora assentada nos conta sobre o que considera como resultado positivo de suas participações nas atividades do Colegiado, a formação de uma rede de

contatos e intercâmbio de informações que possibilitou a ela e a outros agricultores assentados, ente outras coisas, conhecer e iniciar a piscicultura em seus lotes.

[...] E através do Colegiado mesmo que nós começamos o projeto dos tanques escavados para criação de tilápia, e a gente conseguiu implantar e está aí funcionando, está criando os peixes. [...] não veio verba de ninguém, a gente fez por nossa conta, mas o conhecimento nós pegamos dentro do Colegiado. Foi dentro do Colegiado que tivemos esse conhecimento de que havia a possibilidade de a gente estar gerando renda fazendo esses tanques. Pegamos um profissional para fazer os projetos que participa do Colegiado, que se propôs a fazer os projetos para gente. [...] E através das informações que ele passou pra gente, que tinha produtor da região dele que estava produzindo, estava gerando renda e que ele fez esses projetos, ele se dispôs a vir até a gente aqui em Euclides e fazer nossos projetos e que está dando certo [...] Aqui, da parte da associação Novo Tempo, são nove, mas tem mais onze que é da associação Nova Esperança, que é da parte do Ézio, então, onze com nove são vinte. Que não está concluído ainda, que eles estão escavando ainda, está começando e é um processo meio lento (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

Na fotografia 2, observamos a agricultora alimentando a criação de tilápias em taque escavado.



Fotografia 2. Criação de Tilápias em Tanque Escavado no Município de Euclides da Cunha Paulista.
Fonte: Trabalhos de Campo, julho de 2016.

Junto à aquisição de resfriadores de leite, capacitação e outras ações, o quadro 3 apresenta também dois projetos de grande visibilidade apoiados no Território, a “Feira da Lua” no município de Presidente Prudente e a agroindústria beneficiadora de café em Teodoro Sampaio.

A “Feira da Lua” realizada semanalmente em Presidente Prudente já existia e era organizada por produtores do município, mas, no ano de 2016, recebe recursos do PROINF para sua melhor estruturação e passa a possuir caráter “territorial”, podendo receber produtores de outros municípios interessados em comercializar seus produtos.

O contato com agricultores mostrou grande interesse destes em comercializar sua produção na Feira, apesar da já citada grande extensão geográfica do Território poder se constituir, mais uma vez, em fator limitante aos produtores de municípios mais distantes de Presidente Prudente.

Tem a Feira da Lua, de Presidente Prudente, que foi contemplada com uma verba do PROINF, via CODETER, que aí ela passou... Ela já existia, Feira da Lua de Prudente, mas só para o município, aí ela foi beneficiada com o PROINF e ela tornou-se uma feira territorial que pra nós... Nossa, não vejo a hora de dar início, porque eu vou participar. Eu não, nós aqui do assentamento (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A implantação da beneficiadora de café no assentamento Ribeirão Bonito, no município de Teodoro Sampaio surgiu como uma demanda da sociedade civil apresentada ao Colegiado Territorial pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O projeto objetivava atender aos produtores de café da região, sobretudo os integrados ao Projeto “Café com Floresta” desenvolvido pelo IPÊ e que visa estimular o plantio do café em consócio com outras culturas como feijão, milho e mandioca, em área com presença de árvores nativas, aliando, desta forma, o aumento da produção de café, a geração de renda ao produtor e o reflorestamento com espécies arbóreas nativas, além da promoção de iniciativa de produção em bases, se ainda não agroecológicas, mas que ao menos não façam intenso uso de defensivos químicos prejudiciais ao ambiente e à saúde humana.

O site do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) apresenta o projeto.

O Projeto Café com Floresta, realizado desde 2001 com agricultores assentados de reforma agrária, é baseado na implementação de um sistema diversificado, que associa o café (*Coffea arabica* L.) com o cultivo de culturas anuais como feijão, milho, mandioca e espécies de árvores nativas da Mata Atlântica. A iniciativa gera benefício à terra, à biodiversidade, ao produtor e ao consumidor.

As áreas de café com floresta são implementadas principalmente nos assentamentos próximos a fragmentos florestais, que visam desempenhar o papel de “trampolins ecológicos”, ou seja, bosques florestais que viabilizam o trânsito de algumas espécies da nossa fauna, na comunicação entre um fragmento e outro, possibilitando o fluxo gênico e aumentando a diversidade genética nestes locais.

A presença das árvores neste sistema possibilita uma menor susceptibilidade à geada, que é um grande risco na produção do café. Além disso, com um manejo

agroflorestal reduzem-se os danos causados pelo uso do agrotóxico, que afetam o produtor, o meio ambiente e quem consome os produtos ali gerados. Outra vantagem desse processo encontra-se é a autossuficiência do produtor na condução da cultura do café, pois os insumos (biofertilizantes, inseticidas orgânicos e o húmus de minhoca utilizado na adubação do café) podem ser encontrados na sua propriedade ou produzidos pelo agricultor, diminuindo os custos do cultivo. (IPÊ, 2017. Disponível em: <http://www.ipe.org.br/projetos/pontal-do-paranapanema/78-cafe-com-floresta>. Acesso: 26 fev. 2017).

O projeto teve como proponente, à época, a Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio e visava atender em torno de 16 produtores diretamente envolvidos nos trabalhos do IPÊ, principalmente no assentamento Ribeirão Bonito, mas apresentava potencial de expansão, sobretudo, nos municípios de Euclides da Cunha Paulista, Mirante do Paranapanema e no próprio município de Teodoro Sampaio.

Inaugurada no ano de 2012, apesar de sua importância por possibilitar significativa autonomia aos agricultores e incentivar a diversificação da produção agrícola no Território, o contato com os produtores revela que a estrutura se encontra em funcionamento, embora subutilizada em virtude de problemas com equipamentos e da diminuição da produção nos assentamentos do entorno.

A entrevistada E.B.V. nos fala a respeito.

A demanda partiu da sociedade civil, foi uma demanda apresentada pelo MST em parceria com o IPÊ, na época o IPÊ desenvolvia um projeto de “café com floresta”, então havia uma produção já e um potencial de expansão da produção de café ali em Teodoro, parece que um pouco de Euclides da Cunha, Mirante. Então foi um projeto que no primeiro ano ele foi apresentado, não passou, foram feitas várias exigências por parte do ministério, e aí o Colegiado, novamente, decidiu aprovar que iria encaminhar no ano seguinte porque era uma demanda que permaneceu durante esses dois anos batendo na porta do Colegiado, tanto os assentados, algumas associações, quanto o próprio pessoal do IPÊ que estava aqui na época, então era um projeto muito bom, na época foi apresentado e aí foi aprovado na segunda vez que foi encaminhado. Então veio atender uma demanda da sociedade civil, a prefeitura foi só proponente, tanto é que foram os técnicos do IPÊ que elaboraram o projeto, a prefeitura, como era exigência que um órgão público apresentasse, a prefeitura aceitou apresentar, mas havia técnicas da prefeitura, a secretária de agricultura, que na época era a G., ela também apoiava o projeto para o município, então foi uma construção bem coletiva. Depois me parece que a produção diminuiu muito, hoje eu não sei qual é a produção, sei que está funcionando, mas que poderia atender uma demanda muito maior (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

Ainda com relação à projetos apoiados pelo PROINF, a participação nas atividades do CODETER durante os anos de 2015 e 2016 revelou que têm sido intensas as discussões em torno da implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) no Território, possibilitando a inspeção e fiscalização de produtos de origem animal

e vegetal em uniformidade e conformidade com exigências padronizadas para todos os estados, o que permitirá aos produtores dos 32 municípios abrangidos – desde que atendam as normas e exigências higiênico-sanitárias – comercializarem seus produtos em nível nacional.

A instalação deste serviço pode representar importante facilitador da comercialização e estímulo a um processamento mínimo, agregando valor à produção dos assentados rurais e pequenos produtores do Pontal. Assim, o SUASA poderá possibilitar novos canais de comercialização e acesso a mercados mais exigentes e, principalmente, a agroindustrialização de parte da produção promovendo maior geração de renda e significativa autonomia dos pequenos agricultores organizados.

A respeito do SUASA, o site do extinto MDA nos fornece uma apresentação.

O Decreto Nº 5.741, de 30 de março de 2006, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, assegurando que o MAPA, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem medidas necessárias para garantir que inspeções e fiscalizações dos produtos de origem animal e vegetal, e dos insumos, de maneira uniforme, harmônica e equivalente em todos os Estados e Municípios. Considera-se “equivalência de serviços de inspeção” o estado no qual as medidas de inspeção higiênico-sanitária e tecnológica, aplicadas por diferentes serviços de inspeção, permitem alcançar os mesmos objetivos de inspeção, fiscalização, inocuidade e qualidade dos produtos. Os produtos registrados e inspecionados pelos serviços de inspeção aderidos ao SUASA podem ser comercializados em todo o território nacional (CASA CIVIL, 2017. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-suasa/sobre-o-programa>. Acesso em: 26 fev. 2017).

Para poder pleitear a adesão ao SUASA, os municípios terão que possuir o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) instalado e em operação, situação que, ao que tudo indica, demandará organização e mobilização dos pequenos produtores para pressionar os poderes públicos municipais por tal adequação, situação que fica evidente no relato da entrevistada E.B.V..

[...] por esse levantamento, são pouquíssimos municípios que estão preparados para isso porque depende primeiro de ele ter o Serviço de Inspeção Municipal. [...] a maioria dos municípios tem a lei, mas não implantou o serviço, ainda tem muitos municípios que não tem a lei [...]então alguns não tem nada, nem criaram a lei de inspeção municipal, uma boa parte criou a lei, mas não implantou o serviço. Pouquíssimos implantaram o serviço porque tinham demanda batendo na porta, caso de Presidente Epitácio, tinha lá peixaria, pessoal que precisava, produtores de linguiça, charque, parece que bateram na porta da prefeitura, então, onde o serviço foi implantado é porque existia demanda concreta. [...] Acho que são cinco ou seis municípios, dos trinta e dois, que têm o SIM funcionando, com agroindústrias sendo inspecionadas e com serviço implantado, as prefeituras reclamam muito do custo da implantação desse serviço municipal [...] Como a gente não tem mais perspectiva de muitos recursos para o PAA, embora falem que o Programa não acabou e tal, mas não vai ter mais recurso como era, então se essas pessoas conseguirem, de repente,

colocar produtos na merenda escolar, acessar outros mercados, a gente tem os grandes municípios que demandam esses produtos [...] (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

Embora o projeto já tenha sido aprovado, conforme consta no quadro 3, algumas exigências e etapas ainda têm que ser cumpridas até a efetiva liberação dos recursos para instalação das infraestruturas e aparelhamento necessário ao funcionamento do serviço.

A ex-assessora territorial fala a respeito do amadurecimento das discussões em torno das proposições de projetos a serem apoiados pelo PROINF e sobre a implantação do SUASA no Território.

[...] Mas acho que foi um processo de amadurecimento. Esse de fazer reuniões prévias definir quais seriam as prioridades, porque a gente viu, por exemplo neste de 2015, que o Colegiado priorizou, em 2014 queria apresentar o projeto para o SUASA e aí foram feitas várias reuniões, concluiu-se que ainda não, que precisava de uma discussão maior, sobre isso e tal, e aí foi apresentado o projeto da Feira da Lua, pra Prudente e em segundo lugar um de implantação de laticínio em Alfredo Marcondes, para pequenos proprietários. Então assim, já são dois projetos, muito bem discutidos, chegou-se a um consenso, então eu considero isso um nível de amadurecimento bem significativo. Quando você pensava que lá no começo tinha aquele monte de coisa, era difícil discutir e tal (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

A mesma entrevistada ainda nos conta sobre as exigências que ainda precisam ser cumpridas pelos municípios para a liberação dos recursos e a etapa em que se encontra o processo de instalação do serviço.

Foi apresentado um projeto de PROINF em 2015, esse projeto foi aprovado, foi discutido no Colegiado, aprovado no Colegiado, um projeto que veio de um amadurecimento. Como eu te disse, queriam propor em 2014, acharam melhor discutir um pouco mais, em 2015 apareceu o consórcio de prefeitos, o CIOP, interessado em propor o projeto e receber o recurso. Então isso é uma coisa que é questão da infraestrutura para o SUASA, então esse projeto ele prevê a compra de veículos, de móveis, de equipamentos, impressoras para rotulagem dos produtos, são impressoras diferenciadas para atender os agricultores, tem uma gama ali de equipamentos e de móveis que vão servir para esses espaços, que vão ser as bases dos SUASA em cinco municípios, um em cada microrregião, nesse momento as microrregiões também serviram para definir a abrangência de cada base. Isso é uma coisa, o recurso está garantido, já era para ter sido liberado agora em janeiro, mas houve um problema técnico, o consórcio precisava apresentar certidões atualizadas dos espaços onde as bases vão ser implantadas, então isso atrasou um pouquinho, mas tem a informação de que eles já resolveram isso, o recurso está garantido e vai ser liberado para compra dessa infraestrutura. Outra coisa é a questão da adesão junto ao MAPA, Ministério da Agricultura, que a meu ver é um processo muito mais difícil do que esse da infraestrutura que as pessoas acham que é o mais difícil, eles acham que se não tivesse isso não teria SUASA, eu já acho que não, que até com o que os municípios têm, daria para a gente implantar, mas as pessoas precisam ter a coisa concreta, precisa ver o carro, ver isso e aquilo. Então, agora, o que é preciso fazer é identificar essas agroindústrias, a gente já tem um levantamento, que até eu

trabalhei com a C., da UNOESTE, no final de 2015 e começo de 2016, fazendo contato com os municípios para que eles preenchessem um questionário dizendo se tinha agroindústria, se tinha o SIM, que é o Serviço de Inspeção Municipal, legislação, serviços implantados, se tinha agroindústria inspecionada pelo SIM, então a gente conseguiu identificar algumas agroindústrias funcionando com o SIM que podem, tem todas as condições de serem vistoriadas pelo MAPA [...] (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

A respeito dos pequenos produtores rurais e outros possíveis beneficiários que, em potencial, apresentam condições e poderão ser beneficiados, com a instalação do SUASA, no município de Euclides da Cunha Paulista – município que será uma das bases microrregionais –, o ex-Diretor de Agricultura nos fala sobre a meta de que ao menos 100 produtores consigam atender às normas de inspeção sanitária já nos primeiros anos de instalação do serviço.

Olha, o SUASA o pessoal do Ministério deu preferência pra soltar esse recurso para estruturar esse SUASA, esses consórcios, porque o SUASA aqui é via CIOP também, que é o consórcio intermunicipal. Então nossa sede já foi vistoriada, está de acordo, é ali no fundo do hospital e só está aguardando a liberação de recursos para o CIOP poder estruturar.

Olha, a gente não pode te responder com certeza, mas algo aproximado, que a gente tem noção, de cara, nós vamos ter aí, uma, duas, três, umas três empresas de médio porte [...] e a gente tem uma pretensão aqui, dentro do município, em termos de zona rural e zona urbana, porque o comércio local também pode aproveitar alguma coisa, a meta da gente é chegar, mais ou menos, a uns cem. Porque aí vai entrar produtor de mel, a gente quer fazer um mini abatedouro de frangos aqui também, doce de leite, a gente vai estar estimulando. A meta é chegar a uns cem [...] (D.F.F.A., Euclides da Cunha Paulista, 10 de fevereiro de 2017).

A análise do quadro 3 revela, ainda, que a quase totalidade dos projetos apoiados pelo PROINF teve como proponente as prefeituras municipais. Até mesmo em se tratando da implantação do SUASA, como o serviço atenderá, em tese, todos os 32 municípios do Território, a entidade proponente será o Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista (CIOP), do qual a sede, no município de Presidente Prudente, abrigará também a sede do Sistema²¹.

A proposição de projetos quase exclusivamente por prefeituras municipais ocorre devido ao fato de os editais do PROINF, de maneira geral, não preverem destinação de recursos a organizações da sociedade civil e o Colegiado Territorial não possuir personalidade jurídica. Assim, embora as demandas normalmente partam da sociedade civil e as discussões

²¹ Conforme exposto, o projeto foi aprovado e o recurso de aproximadamente R\$400.000,00, para a estruturação da sede e das bases microrregionais está garantido. Importante destacar que o Consórcio, que, a princípio, estava voltado à área de saúde, através do estreitamento de relações com o CODETER, passou a apresentar caráter multifinalitário, sendo a implantação do SUASA importante fator motivador desta mudança.

sejam realizadas no âmbito do CODETER, por conta da condição desta institucionalidade, a proposição formal de projetos fica a cargo das prefeituras municipais.

Esta situação pode impor limitações ao efetivo controle social das ações e dos projetos apoiados pelo PROINF, tendo em vista que, embora as articulações e discussões extrapolem o nível estritamente municipal, fomentando a gestão social a nível de Território, a lógica de liberação de recursos pela Caixa Econômica Federal ainda permanece municipalizada. Desta forma, com os recursos sendo destinados às prefeituras, resta ao Colegiado o acompanhamento da execução das ações, situação que impõe obstáculos à proposta de desenvolvimento territorial contida na política federal.

Com a não existência de um marco jurídico para os territórios, os recursos de investimento destinados aos projetos territoriais têm de ser repassados ou para as prefeituras ou para as agências do governo estadual. Isso limita consideravelmente as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras ou estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais e os governos estaduais, quando são dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a boicotar ou dificultar a execução da política territorial. Como consequência, mesmo tendo sido aprovados pelo colegiado, muitos projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial acabam não sendo executados por causa de dificuldades deste tipo (mas não apenas) [...] (DELGADO; GRISA, 2013, p. 254).

A fala do agricultor Z.L.S. a respeito da burocratização dos procedimentos expressa esta situação.

[...] algumas delas que conseguem se efetivar, elas já vêm, também, com esse pano de fundo do controle social apenas das instituições ligadas à sociedade civil, que a efetivação concreta, propriamente dita, é dos órgãos públicos. Pega, por exemplo, a maioria desses financiamentos e de investimentos via CODETER, eles passam pela Caixa Econômica Federal, que tem, nas suas normativas, engessamentos gritantes, e as prefeituras que, muitas vezes, tem o desejo de acessar esse tipo de política, mas sem fazer essa discussão com o poder local da sociedade civil. Então muitos projetos foram construídos nas salas das Secretarias do município, ou por um secretário de agricultura, ou por um secretário de saúde, ou alguém da área encaminhando projetos em nome daquela população sem que essa população tomasse parte na formulação e na elaboração daquilo que lhe interessava. Então quando essas políticas chegam, por exemplo, eu estou falando de um trator, eu estou falando de uma ambulância, eu estou falando de uma estrutura física de uma pequena agroindústria, dessas coisas aí que a contrapartida do município por si só já dava a esse município a autonomia da gestão desse processo, e o controle social muitas vezes não existe porque é muito burocrático e a sociedade civil não tinha disposição nenhuma de querer tomar pé dessa burocracia, tomar conhecimento e ter alguém que lhes, minimamente, fornecesse as informações básicas para que ela assumisse o protagonismo (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

A relação dos projetos apoiados contida no quadro 3 corrobora com o que a participação nas atividades do Colegiado e o contato com seus membros revelou, uma

significativa dificuldade da política territorial em romper com a visão setorial ainda predominante, seja na compreensão dos representantes tanto da sociedade civil, quanto do poder público, seja na própria orientação das ações. Tal situação fica evidente quando atentamos não apenas para a natureza das discussões, mas também pelo interesse despertado por estas nos representantes. Sendo estes representantes, em sua maioria, vinculados a entidades representativas de segmentos ligados à agricultura familiar, poderes públicos municipais e instituições de ATER, os temas voltados à produção agropecuária continuam a despertar maior interesse.

Embora sejam predominantes as pautas voltadas às atividades produtivas, outras discussões e atividades são desenvolvidas sob coordenação do Colegiado Territorial, cabendo destaque às Conferências Territoriais abrangendo diversas temáticas. A fotografia 3 mostra a realização do II Seminário Territorial de Educação do Campo do Pontal do Paranapanema, realizado no município de Narandiba, conjuntamente com o MST, no ano de 2016.



Fotografia 3. II Seminário Territorial de Educação do Campo do Pontal do Paranapanema.
Fonte: Trabalhos de Campo, abril de 2016.

Além do Seminário mostrado, cabe citar outras atividades realizadas no período desta pesquisa, como a V Conferência Regional Sobre Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e a II Conferência Territorial de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pontal do Paranapanema, ambas realizadas no município de Presidente Prudente, no ano de 2015.

Em que pese algumas atividades como as citadas serem desenvolvidas, parece haver grande dificuldade de articulação não apenas entre os diferentes atores territoriais, mas também na própria interação interministerial, uma das características mais exaltadas como inovação do Programa Territórios da Cidadania.

As ações ligadas a áreas que não especificamente da alçada do MDA parecem não passar pela gestão social da institucionalidade concebida com a finalidade de estimular a participação e a integração de sujeitos sociais e ações de diferentes instâncias, o CODETER.

Algumas ações ou programas que, por vezes, são contabilizados como executados no âmbito do PTC no Território são desenvolvidas de maneira independente deste Programa, não passando, nem mesmo, pelo controle social do Colegiado Territorial. Como exemplo, pode-se citar o Programa Bolsa Família, cuja execução é independente do CODETER, mas, muitas vezes, entra no cômputo da articulação entre diferentes políticas na esfera do PTC. Esta situação torna difícil a tarefa de identificar quais ações e recursos executados por ministérios que não o MDA são, de fato, fruto de uma articulação de políticas públicas promovida pelo PTC.

A ex-assessora territorial nos fala a respeito da dificuldade de articulação entre os ministérios.

Olha, essa história dos recursos dos outros ministérios só funcionou em 2008, 2009 e acho que 2010, no máximo, que era feito um esforço, no âmbito do governo federal, para reunir esses ministérios para que eles destacassem recursos e ações para essas regiões com IDH mais baixo, que estavam contempladas no Programa, e isso era feito anualmente. Só que de certa forma, eu não sei, hoje, avaliar, a gente tem os relatórios de como isso foi aplicado, mas muita coisa já estava em andamento, já estava acontecendo, por exemplo, os repasses de bolsa família, eles estavam lá, é um recurso do MDS para o Território, mas é um Programa que já estava sendo operacionalizado pelas prefeituras, então, conta como recurso investido, mas o Colegiado não tem participação nenhuma nessa discussão, então, assim, na maioria das ações o Colegiado tinha uma função consultiva. Por exemplo, funcionou muito bem com o Ministério da Cultura, vou citar como exemplo a questão dos Pontos de Cultura, que o Colegiado indicou os municípios, os locais naqueles anos, vinham pessoas do Ministério da Cultura, apresentavam os programas, as pessoas tiravam dúvidas sobre como acessar, dúvidas sobre os editais, então, assim, um processo bem educativo e de aprendizagem mesmo, porque eram programas que a sociedade civil podia acessar, então as organizações sociais, as ONG's, poderiam apresentar um projeto e tal, então nesses momentos a gente via, realmente, a coisa acontecendo na prática, em outros momentos não, a gente via lá o recurso, o montante, que aquele tal ministério aplicou no Território, mas o Colegiado não teve participação. E depois disso, desses anos, o Programa Territórios da Cidadania ficou meio que suspenso, não saiu aquela matriz com as ações, porque era difícil organizar essa matriz, e a gente percebia nas atividades a nível nacional que havia um esforço muito grande do MDA, mas que para os outros ministérios era muito difícil entender o objetivo do Programa, essa questão de você discutir com os diferentes ministérios, cada um já fazia seu trabalho individualmente e daria muito trabalho. Então percebia

um esforço grande de quem estava à frente do Programa Territórios da Cidadania, mas não havia muita resposta, muito envolvimento dos outros ministérios, e aí acabou que não veio mais a matriz, aí houve uma informação de que isso aconteceria a cada dois anos porque demora muito para construir a matriz e depois para executar, aí já acabava o ano, muitas vezes vocês estava fazendo o lançamento da matriz em junho/julho, por conta desse tempo de organizar essas políticas a nível nacional, aí uma informação de que seria a cada dois anos, mas isso não aconteceu e o Programa ficou muito suspenso, muito no ar e hoje, assim, me parece que não tem nenhuma intenção de que ele continue (E.B.V., Presidente Prudente, 22 de fevereiro de 2017).

Relacionando-se com a dificuldade de articulação entre os diferentes ministérios e a consequente dificuldade em se romper com uma abordagem estritamente setorial, o entrevistado Z.L.S. nos conta das discussões e conferências realizadas abarcando diferentes temáticas.

Em termos de discussão e de abordagem sim, porque o Território da Cidadania patrocinou os principais temas através das Conferências Territoriais, de juventude, de ATER, de saúde, a questão da mulher nessa perspectiva da participação da mulher e do debate de gênero, então foi bastante participativo. A discussão sobre a ATER foi exaustivamente discutida, foi levantado um conjunto de propostas, mas isso não chegou a efetivar concretamente do ponto de vista dos resultados, isso não.

[...] A outra política que ganhou muito corpo e discussão, foi muito animado o debate foi em relação ao PRONATEC – Campo, foi um tema de bastante discussão, tirou-se equipes pedagógicas pra formular propostas de temas pra cursos, e isso também restringiu numa operacionalidade muito baixa, uma burocracia muito grande, teve-se proposta de romper com essas burocracias, propondo canais mais participativos, métodos pedagógicos mais voltados para a realidade, mas isso não passou das boas intenções não [...]

[...] Então a demanda que tá na base social do Território é maior do que a matriz orçamentária que se apresenta de cima pra baixo. Então tem um conflito aí, cobertor curto, a bem da verdade, né?

[...] É num momento em que próprio governo que formula essa proposta, que é o governo do PT, na perspectiva de um projeto mais popular, numa ideia mais de converter as demandas sociais em programa sociais, que na verdade acabou sendo, a meu ver, uma espécie de institucionalização das organizações sociais, e o Estado se mostrou também na disputa desse Estado de um lado neodesenvolvimentista, mas também um Estado de natureza neoliberal, de um Estado mínimo, de um Estado que, *“tá bom, vamos fazer alguns programas, porém, no mucho! Vamos controlar isso também”*. Então, já estava também no momento do descenso, do esvaziamento, do esgotamento, dessa política territorial, quer dizer, era visível que essa discussão do território aí, se estimulasse muito, poderia ser um conflito descontrolado, do ponto de vista de quem formula, né?

[...] Na verdade é uma correlação de forças políticas mesmo, as elites que detêm o poder econômico nesse país, e por consequência o poder político, ela se deu conta de que tinha que disputar mais-valia social de uma forma que essa mais-valia social que é o orçamento de todos seja convertido para a lógica do funcionamento do sistema de capitais, e não para o funcionamento de políticas sociais, algumas delas de caráter muito compensatório também... Se mostrou aí as políticas de inclusão produtiva e de inclusão de uma maneira geral, mas que não chegassem a ser inclusão do ponto de vista do empoderamento político (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

Podemos notar nas falas de vários entrevistados uma referência aos anos de 2008, 2009 e 2010 como os anos em que a política territorial do governo federal se mostrou mais ativa, com atividades mais frequentes e maior liberação de recursos, e que, a partir de então, começou a haver uma diminuição nestas ações e recursos investidos, “um descenso da política territorial”, para usar as palavras do entrevistado. Este movimento relatado não apenas pelos entrevistados, mas também por outros membros do Colegiado, fica evidenciado quando observamos o volume de recursos investidos via PROINF no Território ao longo dos anos.

O gráfico 2 mostra a evolução dos recursos do PROINF destinados ao Território do Pontal do Paranapanema no período 2003 a 2015. Nota-se a significativa redução das cifras a partir do ano de 2011.

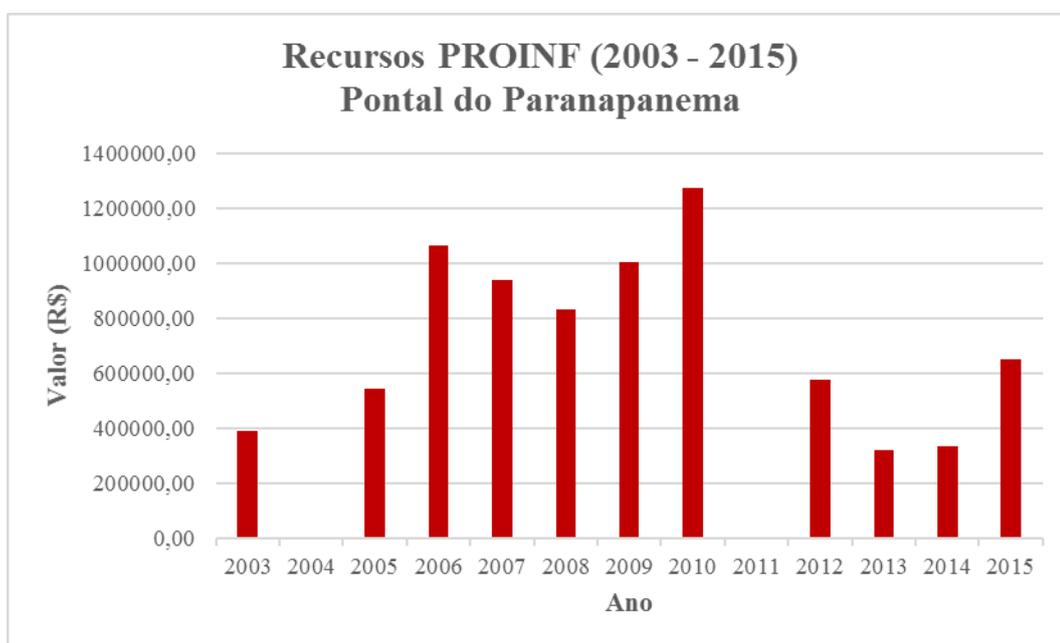


Gráfico 2. Recursos PROINF Destinados ao Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema no Período 2003 a 2015.

Fonte: MDA, 2016. (Organizado pelo autor).

Notamos na fala do entrevistado Z.L.S. a identificação da responsabilidade pela não efetivação de ações e redução no volume de recursos à correlação de forças disputando projetos, espaço e lutando para impor sua hegemonia dentro do aparelho do Estado. Esta compreensão se soma à discussão realizada ao longo deste trabalho sobre as relações de poder e os conflitos entre projetos de sociedade nos diferentes espaços e escalas de governo.

A correlação de forças no interior do Estado se reflete na orientação e na formulação das políticas públicas e, no caso deste estudo, no PTC. Assim, notamos que, refletindo

orientações contidas na idealização do Programa e também sofrendo influência de grupos aos quais não interessa expor os conflitos inerentes ao território, o espaço de participação social do CODETER dificilmente trata da questão agrária no Pontal do Paranapanema, omitindo a conflitualidade e priorizando as discussões relativas à produção e comercialização que, embora sejam de grande importância, não descontroem as estruturas de poder no território.

Esta correlação de forças fica evidente quando, em um Território marcado historicamente pela grilagem de terras devolutas e conflitos ainda não solucionados, realiza-se, com os jovens filhos de assentados, uma oficina para apresentar-lhes o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) do extinto MDA, executado pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA). A oficina foi realizada no mês de julho de 2016, no município Presidente Prudente e tinha como objetivo principal apresentar ao jovens assentados a linha “Nossa Primeira Terra (NPT)” do PNCF.

O próprio governo federal faz a apresentação sucinta do PNCF²².

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Reordenamento Agrário, desenvolve o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de um financiamento. O recurso ainda é usado na estruturação da infraestrutura necessária para a produção e assistência técnica e extensão rural. Além da terra, o agricultor pode construir sua casa, preparar o solo, comprar implementos, ter acompanhamento técnico e o que mais for necessário para se desenvolver de forma independente e autônoma (MDA, 2017. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-crefun/sobre-o-programa>. Acesso em: 27 fev. 2017).

Ao não se tratar da questão agrária no Território e realizar-se uma oficina como está junto aos jovens assentados, revela-se uma preferência pela mercantilização do acesso à terra em detrimento da reforma agrária via ação estatal com desapropriação e arrecadação das terras griladas e/ou improdutivas e sua distribuição aos trabalhadores sem-terra empobrecidos. Tal orientação se mostra muito próxima à chamada reforma agrária de mercado patrocinada pelo Banco Mundial em governos passados, onde não se altera as relações de poder no território.

²² Para informações detalhadas sobre o PNCF, suas diferentes linhas e taxas de juros, acessar <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-crefun/sobre-o-programa>.

Buscamos, neste capítulo, expor o que nos foi possível apreender a partir das participações nas atividades organizadas pelo CODETER e das entrevistas e diálogos com os envolvidos com a política territorial no Pontal do Paranapanema.

A pesquisa mostrou que, embora os projetos aprovados no âmbito dos editais do PROINF sejam de grande importância, as pautas associadas à produção e comercialização agropecuárias ainda dominam a agenda do Colegiado, revelando a dificuldade em se praticar, de fato, as ações intersetoriais que a abordagem territorial pressupõe. Nota-se que tal dificuldade não se encontra apenas na escala do Território, no difícil esforço de articulação dos diferentes interesses nele presentes, esta limitação se dá, também, na articulação entre diferentes ministérios.

Cabe mencionar ainda que a lógica municipalizada de destinação dos recursos do PROINF pode representar risco de desvios de finalidade dos projetos aprovados, bem como se constituir em grande obstáculo ao efetivo controle social na elaboração dos projetos e gestão dos recursos, comprometendo o verdadeiro atendimento das demandas da sociedade civil.

Concluindo, há que se destacar que, se a drástica redução de recursos do PROINF destinados ao Território, sobretudo a partir do ano de 2011, já sinalizava para um esvaziamento da política territorial adotada pelo governo federal, a tomada de poder pelo grupo que atualmente ocupa o Palácio do Planalto e a subsequente extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, coloca em sério risco a continuidade do Programa Territórios da Cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcurso da elaboração deste trabalho procuramos compreender como se dá o processo de construção do desenvolvimento territorial no Brasil e, em especial, no institucionalmente denominado Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.

Ao longo deste percurso pudemos compreender como o, assim denominado, desenvolvimento territorial imposto à América Latina a partir de experiências externas, em que pese possibilitar a formação de interessantes espaços de participação social de diferentes sujeitos, apresenta enormes limitações no que toca à proposta de se romper com o forte viés setorial no desenvolvimento de ações ou mesmo na formulação das chamadas políticas territoriais. Tal limitação fica evidente quando observamos que, mesmo com a propagandeada proposta de articulação interministerial contida na formulação do Programa Territórios da Cidadania, ainda permanece a dificuldade de integração das políticas públicas executadas pelas diferentes pastas. Apresentando a mesma dificuldade, na escala do Território, as discussões se pautam, predominantemente, em torno da elaboração e priorização de projetos destinados a disputar os recursos do PROINF.

Ainda que atividades envolvendo outras temáticas, que não as relacionadas às cadeias produtivas agropecuárias, sejam desenvolvidas, na maioria dos casos, acabam circunscritas às discussões, conferências, seminários, entre outros eventos. Evidentemente, reconhecemos a importância deste tipo de atividade de formação e intercâmbio de experiências, entretanto, não nos foi possível observar concreta efetivação das propostas que emergem destas discussões.

Retornando ao PROINF, há que se destacar que autonomização desta linha do PRONAF, colocada sob a jurisdição da SDT e operacionalizada, a partir de então, em caráter intermunicipal, serviu ao combate a práticas clientelistas, reduzindo o poder das oligarquias locais sobre os investimentos e projetos, discutidos agora no âmbito dos Colegiados Territoriais. Todavia, a lógica municipalizada de destinação dos recursos pode impor limitações ao efetivo controle da sociedade civil sobre os investimentos.

A respeito do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema, pôde-se notar que, ainda que fortemente condicionado pela lógica setorial de discussão dos projetos voltados aos editais do PROINF – tal condição fica evidenciada quando se observa a

intermitência de participação, sobretudo dos representantes do poder público –, este espaço de participação tem proporcionado significativa organização social em torno de projetos de, ora maior, ora menor, interesse popular, se constituindo, assim, em mais um alvo de ataques do grupo que, atualmente, ocupa o poder executivo no país, para o qual é imperativo minar qualquer iniciativa de organização popular.

O desenvolvimento da pesquisa nos permitiu notar a banalização no uso da categoria território, onde qualquer espaço físico, geograficamente delimitado, desde que sirva instrumentalmente aos interesses de Estado, passa a ser denominado território. E onde a adoção destes recortes espaciais como escala de intervenção governamental parece ser a panaceia para todos os problemas do desenvolvimento, conforme aponta Brandão (2007). Nesta abordagem instrumental, “‘questões territoriais’ vêm, muitas vezes, sendo vulgarizadas e reduzidas, neste contexto de verdadeiro deslumbramento em que parece que ‘tudo se tornou territorial’” (BRANDÃO, 2007, p. 12). Constata-se “o sentido oco que o território ganha, no interior da proposta de desenvolvimento territorial rural” (GÓMEZ, 2006, p. 399).

Um território sem profundidade (rugosidade, diriam outros), o qual, com o anseio de se converter em instrumento de planejamento com base meramente estatística, contradiz seu discurso de ponto de convergência de todas as variáveis sociais (econômicas, sociais, políticas, culturais etc.). A complexidade não é funcional para o planejamento do desenvolvimento capitalista (GÓMEZ, 2006, p. 399).

Neste contexto de deslumbramento, são adotados modelos genéricos, experimentados no exterior, desconsiderando-se as especificidades da realidade concreta de um país periférico que abriga e reproduz gritantes desigualdades sociais e regionais, numa abordagem imposta por agências multilaterais e que anuncia as vantagens comparativas do território, baseando-se na competição entre desiguais, sob o risco de aprofundar ainda mais as desigualdades que alardeia combater.

O território passa a ser visto como que o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado do adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros. É bom lembrar que tal consenso surge como pressuposto e não como propósito a ser construído[...].

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

Assumindo uma perspectiva de ressaltar apenas a concórdia de projetos e a conciliação de interesses que se apresentam orquestrados em determinado território. Dissolvem-se ou ocultam-se as contradições, formando um conjunto compósito, uma regência ou compromisso territorial que tudo parece ajustar e harmonizar (BRANDÃO, 2007, p. 12-13).

A pesquisa revela, ainda, o quanto o território do desenvolvimento territorial se mostra esvaziado de conflitos, “coisificado” por uma abordagem que, ainda que leve em conta, em alguma literatura, os conflitos e contradições inerentes, em sua materialização, desconsidera-o “como construção social, como produto de conflitos e disputas em torno do espaço construído pela ação das classes sociais em seu processo de reprodução histórica” (BRANDÃO, 2007, p. 13-14).

Esta compreensão de que, por meio do território, pode-se promover uma harmonização de classes sociais antagônicas, num ambiente de consensos e coesão, na construção de um projeto de desenvolvimento comum que atenda aos diferentes interesses destas classes, dissimula os conflitos e as relações de poder contidas nestes espaços, servindo, desta forma, aos interesses dos grupos dominantes. Entendemos ser necessário revelar as relações de poder, explicitando as estratégias utilizadas pelas elites dominantes para impor sua hegemonia.

O interesse em manter ocultas as relações de poder e os conflitos fica claro, conforme discutido no capítulo anterior, quando em um Território como o do Pontal do Paranapanema, são raras, no espaço do Colegiado Territorial, as discussões em torno da questão agrária na região, priorizando-se as discussões a respeito de desenvolvimento de cadeias produtivas e comercialização, via de regra, temas consensuais. Concebe-se, nesta perspectiva, um território harmônico, ambiente de sinergia em prol do desenvolvimento, onde a discussão em torno da luta pela terra é protagonizada pelo movimento social, sem qualquer ação estatal que verdadeiramente intencione solucionar conflitos. Esta concepção de um território concertado serve às elites dominantes locais, a quem interessa manter os conflitos longe dos holofotes.

Concluindo, acreditamos ser necessário, também, identificar as escalas em que se dão as disputas por projetos distintos de sociedade, identificar quais são os interesses antagônicos nas diferentes esferas de governo, para que, superando uma interpretação exacerbadamente localista, possamos compreender as correlações de forças nestes diferentes níveis e seu rebatimento direto na escala do Território, levando as comunidades a disputarem entre si o cobertor curto de que falava o agricultor no capítulo anterior. Trata-se de desmascarar o

projeto hegemônico das elites e as diferentes escalas onde estas atuam, construindo, então, um projeto popular, contra-hegemônico, sob o risco de, não o fazendo, continuarmos responsabilizando os pobres por sua condição e pelo insucesso de projetos nascidos condenados ao fracasso, que pouco ou nada acrescentam de melhorias reais às vidas das pessoas comuns.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, n° 2, vol. IV, p. 379-397, abril/junho 2000. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20capital%20social%20dos%20territ%C3%B3rios%20%20repensando%20o%20desenvolvime.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.

ANDRADE, M. C. **Modernização e pobreza: a expansão da agroindústria canavieira e seu impacto ecológico e social**. São Paulo: Editora UNESP, 1994.

ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 197 – 217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35 - 70, set/dez. 2004. Disponível em: [http://www.uspleste.usp.br/beduschi/2004/Desafios%20para%20o%20desenvolvimento%20das%20regi%C3%A7%C3%B5es%20rurais%20\(em%20co-autoria%20com%20Ricardo%20Abramovay\).pdf](http://www.uspleste.usp.br/beduschi/2004/Desafios%20para%20o%20desenvolvimento%20das%20regi%C3%A7%C3%B5es%20rurais%20(em%20co-autoria%20com%20Ricardo%20Abramovay).pdf). Acesso em: 5 set. 2016.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; NORDER, L. A. Assentamentos rurais e o MST em São Paulo: do conflito social à diversidade dos impactos locais. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 331 – 351.

BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 33 – 56. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-19.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

BRANDÃO, C. Territórios com Classes Sociais, Conflitos, Decisão e Poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA F., N. A. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007. p. 1 – 25.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/noticias/distribuicao-pessoal-da-renda-e-da-riqueza-da-populacao-brasileira/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2017.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em: www.mda.gov.br. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Caderno Territorial do Pontal do Paranapanema**. Brasília, 2015. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_073_Pontal%20Do%20Paranapanema%20-%20SP.pdf. Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, 2005b. (Série Documentos Institucionais 02 - 2005). Disponível em: http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf. Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento**. Brasília, 2005c. Disponível em: http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_220-28-11-2012-12-04-356539.pdf. Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Integração de políticas para reduzir desigualdades**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para a gestão social dos territórios rurais: guia para a organização social**. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/planoterrorrgsocial.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Pontal do Paranapanema**. São Paulo, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Relatório anual célula de acompanhamento e informação para desenvolvimento rural do Pontal do Paranapanema**. Presidente Prudente, 2011. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra073.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Regimento Interno Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema**. Presidente Prudente, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Brasília, 2013. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br Acesso em: 25 set.2013.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHAYANOV, A. V. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: SILVA, J. G.; STOLCKE, V. (Orgs.). **A questão agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. p. 133 – 163.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso Libros, 2004. p. 195 – 216. (Colección Grupos de Trabajo). Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100918083912/grimson.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**, 2007. Disponível em: http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICAOPPADesenvolvimento_territorialArticulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf. Acesso em: 10 ago. 2016.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 239 – 287. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19). Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B3227p/B3227p.pdf>. Acesso em: 6 out. 2016.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 89 – 130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14). Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B2888p/B2888p.pdf>. Acesso em: 4 out. 2016.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 82 – 113. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

ELIAS, D. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Juiz de Fora, v. 13. n.2, 2011.

FABRINI, J. E. Território, classe e movimentos sociais no campo. **Revista da ANPEGE**, 2011. Disponível em: < <http://anpege.org.br/revista/ojs-2.2.2/index.php/anpege08/article/view/126>> Acesso em: 14 ago. 2013.

FAVARETO, A. Prefácio à terceira edição. In: ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Edusp, 2012. p. 11 – 19.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php>>. Acesso em: 06 ago. 2016.

FAVARETO, A. S. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 15 – 46. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

FERNANDES, B. M. **Entrando nos territórios do território**. Presidente Prudente, 2008. Disponível em: < www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes_2008.pdf> Acesso em: 29 ago. 2013.

FERNANDES, B. M.; RAMALHO, C. B. Luta pela terra e desenvolvimento rural no Pontal do Paranapanema (SP). **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 15, n. 43, p. 239 - 254, 2001.

FUNDAÇÃO IBGE. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

GÓMEZ, J. M. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/105042/montenegrogomez_jr_dr_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 jul. 2016.

GÓMEZ, J. R. M. Desenvolvimento em (des)construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 39 – 53.

GREÑO, P. B.; MUÑIZ, I. A.; VIÑAS, J. M. S. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, Bogotá, n. 51, p. 115 – 136, 2004. Disponível em: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1274/762>. Acesso em: 15 jan. 2017.

GUIMARÃES NETO, L.; Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 47 – 80. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

GUIMARÃES, A. P. **A crise agrária**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Coleção O Mundo, hoje, v.29)

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HESPANHOL, A. N. **Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial**. In: Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa Dinâmicas e Transformações no Espaço Rural Brasileiro, 4., 2008, São Paulo, **Anais Eletrônicos...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. p. 370 – 392. Disponível em: http://www.geografia.ffe.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%204ENGRUP/trabalhos/hespanhol_a_n.pdf. Acesso em: 15 jan. 2017.

HESPANHOL, A. N. O desenvolvimento do campo no Brasil. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 271 – 287.

ÍNDICE de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p. – (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh1/o-idh-brasileiro0.html>. Acesso em: 1 nov. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 28 dez. 2016.

LEITE, J. F. **A ocupação do Pontal do Paranapanema.** 1981. 258 f. Tese (Livre-Docência em Geografia Regional). Instituto de Planejamento e Estudos Ambientais, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1981.

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. O Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011. p. 169 – 196. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-14-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-atores-sociais-e-desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

LIMA, L. G. **Despindo o estratagema das políticas de desenvolvimento territorial no alto sertão sergipano: o (des)mascaramento da territorialização do capital por meio da sociabilidade reificante.** 2010. 185 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Núcleo de Pós Graduação em Geografia Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010. Disponível em: https://bdtd.ufs.br/bitstream/tede/2205/1/LUCAS_GAMA_LIMA.pdf. Acesso em: 21 ago. 2016.

MATTEI, L. F. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (paa): antecedentes, concepção e composição geral do programa,** 2007. Disponível em: http://www4.fct.unesp.br/nivaldo/PosGraduacao/LatoGARCA/Texto3_PAA_Mattei.pdf> Acesso em: 9 set. 2011.

MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo.** São Paulo: Editora HUCITEC/Editora PÓLIS, 1984.

OLIVEIRA, A. U. **A agricultura camponesa no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1991. (Coleção Caminhos da geografia).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **Relatório do desenvolvimento humano 2015.** Brasília, 2015. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf . Acesso em: 10 dez. 2016.

RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. (Orgs.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. p. 13 – 32.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo. Ed. Ática, 1993.

RODRIGUES, S. L. **O poder da rede na materialização de programas de desenvolvimento rural: território da cidadania região central/RS**. 2011. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2011. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/104311/rodrigues_sl_dr_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 set. 2015.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.periodicos.unb.br/index.php/estado/article/viewFile/3526/3084>. Acesso em: 3 nov. 2016.

SADER, E. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SÃO PAULO. Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo. **Fundação Itesp: sua história e realizações, evolução das políticas agrária e fundiária no estado de São Paulo**. São Paulo, 2013.

SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Índice paulista de vulnerabilidade social**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, A.A.; BARONE, L. A. Compreendendo as políticas territoriais brasileiras. In: **Anais do XIV Encontro de Geógrafos da América Latina**. Lima, Perú, 2013.

SILVA, J. G. **O que é questão agrária?** 4 ed. São Paulo: Brasiliense. 1981. (Coleção Primeiros Passos).

SILVA, M. A. M. **A luta pela terra: experiência e memória.** São Paulo: UNESP, 2004. (Coleção Paradidáticos, Série Poder)

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77 – 116. Disponível em: [http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio Sueli/2s 2016/CartografiaAmbiental/Modulo 1/Texto 3 O problema da escala.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio%20Sueli/2s%202016/CartografiaAmbiental/Modulo%201/Texto%203%20O%20problema%20da%20escala.pdf). Acesso em: 13 dez. 2016.

SOUZA, M. J. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, S. P. **Políticas públicas e desenvolvimento territorial: o programa territórios da cidadania no estado de São Paulo.** 2015. 359 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/123405/000824481.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 set. 2016.

THOMAZ JÚNIOR, A. **Agronegócio Alcoolizado e Culturas em Expansão no Pontal do Paranapanema! Legitimação das Terras Devolutas/Improdutivas e Neutralização dos Movimentos.** Presidente Prudente, 2007. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/thomaz/Geografia%20do%20Trabalho2016/Unidade%204/Thomaz-Agronegocio%20Alcoolizado.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

THOMAZ JÚNIOR, A. **Desenvolvimento destrutivo das forças produtivas, a insustentabilidade do capital e os desafios para a produção de alimentos.** 2010. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Desenvolvimento%20Destrutivo%20das%20For%20C3%A7as%20Produtivas,%20a%20Insustentabilidade%20do%20Capital%20e%20os%20Desafios%20para%20a%20Produ%20C3%A7%C3%A3o%20de%20Alimentos%20-%20Antonio%20Thomaz%20Junior%20-%202010.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2016.

THOMAZ JÚNIOR, A. Nova face do conflito pela posse da terra no Pontal do Paranapanema: estratégia de classe entre latifúndio e capital agroindustrial canavieiro. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 10, n.1, p. 1 – 14, jun. 2009.

ZIEGLER, J. **Destruição em massa: geopolítica da fome.** São Paulo: Cortez, 2013.