



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Presidente Prudente

SÉRGIO PEREIRA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL: O PROGRAMA TERRITÓRIOS
DA CIDADANIA NO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Presidente Prudente
Janeiro de 2015**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O
PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DE SÃO
PAULO**

SÉRGIO PEREIRA DE SOUZA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP de Presidente Prudente, para a obtenção do título de Doutor em Geografia, sob a orientação da Prof^ª Dr^ª Rosangela Ap. de Medeiros Hespanhol.

Presidente Prudente
Janeiro de 2015

S718p Souza, Sérgio Pereira de.

Políticas públicas e desenvolvimento Territorial: o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo / Sérgio Pereira de Souza. - Presidente Prudente: [s.n.], 2014
359 f. : il.

Orientador: Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia

Inclui bibliografia

1. Desenvolvimento Territorial. 2. Territórios da Cidadania. 3. PROINF. I. Hespanhol, Rosangela Aparecida de Medeiros. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial : o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol
ORIENTADORA

Profª Drª Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira
(UNESP/IGCE)

Prof. Dr. Antonio Lázaro Santana
(FEIS/UNESP)

Prof. Drª Alba Regina Azevedo Arana
(UNOESTE)

Dr. Messias Modesto dos Passos
(FCT/UNESP)

Sérgio Pereira de Souza

Presidente Prudente, _____ de dezembro de 2014.

Resultado: _____

A minha mãe Elcina Maria, pela bela lição de vida.

RESUMO

Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial: O Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo

O objetivo desta tese de doutorado é abordar o processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC) e analisar os rebatimentos socioeconômicos e espaciais do PROINF no desenvolvimento territorial do Estado de São Paulo. Defendemos a **tese** de que a institucionalização desses territórios tem provocado um desenvolvimento desigual e excludente nos TC desse estado da federação. Utilizamos como procedimento metodológico para alcançar o objetivo estabelecido: levantamento bibliográfico, coleta e sistematização de dados quantitativos e informações qualitativas, realização de entrevistas com 80 agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários) envolvidos no processo de implantação do PROINF nos TC do estado de São Paulo, especificamente nos municípios de Teodoro Sampaio (Pontal do Paranapanema), Registro (Vale do Ribeira) e Itapeva (Sudoeste Paulista) e análise documental do PROINF e PTC. Para a compreensão da operacionalização e da constituição metodológica e conceitual que envolve esse processo, faz-se necessária a apreensão dos instrumentos utilizados pelo Governo Federal para fortalecer o desenvolvimento territorial por meio da implementação de um “mix” de ações que buscam a dinamização dos espaços rurais com a implantação de infraestrutura e equipamentos que favoreçam a produção e a comercialização de produtos agropecuários da agricultura familiar nos territórios. As estratégias utilizadas pelos agentes territoriais foram os parâmetros usados para compreender o processo de operacionalização do PROINF no contexto do PTC. O conjunto dessas ações tem provocado rebatimentos parciais no desenvolvimento rural e territorial, pois atende as demandas de alguns sistemas produtivos (leite e café) e não investe em melhorias integrais para suas necessidades (inseminação artificial bovina, pastagens, pequenos equipamentos, insumos e sementes). Com relação à organização coletiva, os projetos têm proporcionado a formação de pequenos grupos de beneficiários em torno das infraestruturas e equipamentos, mas não propicia a constituição de associações nos municípios. Esses resultados demonstram que os projetos são elaborados descontextualizados das práticas produtivas e reforça as desigualdades entre os produtores. Os TC, enquanto locais concretos de reposição das ações do Governo Federal, mantêm suas características gerais, ao mesmo tempo em que revelam pontos fortes de uma atuação institucionalizada que é aceita e compartilhada por aqueles que se sentem também representado por esse governo. Por conseguinte, a institucionalização do TC a partir do PROINF no contexto do Programa Territórios da Cidadania tem provocação a formação de “territórios descontínuos”, nos quais a ação governamental cria áreas de planejamento para um controle social e espacial definido com base em uma lógica política e econômica setorial e pontual.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial. Desenvolvimento Rural. Territórios da Cidadania. PROINF. Pontal do Paranapanema. Vale do Ribeira. Sudoeste Paulista.

ABSTRACT

Public Policies and Territorial Development: The Citizenship Territory Program in the State of São Paulo

The purpose of this PhD thesis is to address the process of institutionalization of the Citizenship Territories (CTs) and analyze the socioeconomic and spatial repercussions of PROINF in the territorial development of the state of São Paulo. We defend the **thesis** that the institutionalization of these territories has caused an unequal and exclusionary development of the CTs in this state of the federation. We have used the following methodological procedure to achieve this purpose: literature survey, collection and systematization of quantitative data and qualitative information, conduct of interviews with 80 stakeholders in the territory (managers, representatives, and recipients) involved in the implementation process of PROINF in the CT of the state of São Paulo, specifically in the municipalities of Teodoro Sampaio (Pontal do Paranapanema), Registro (Ribeira Valley) and Itapeva (Southwest São Paulo) and documentary analysis of PROINF and PTC. To understand the operationalization and methodological and conceptual constitution involving this process, it is necessary to make use of the instruments employed by the Federal Government to strengthen the territorial development through the implementation of a mix of actions aimed at the promotion of rural areas with the implementation of infrastructure and equipment that facilitate the production and sale of agricultural products from family farms in the territories. The strategies used by local actors were the parameters used to understand the process of operationalization of PROINF as one of the axes of PTC. This set of actions has caused partial repercussions in the rural and territorial development as it meets the demands of a few production systems (milk, coffee, honey, and banana) and does not invest in comprehensive improvements to their needs (bovine artificial insemination, pasture, small equipment, inputs and seeds, and agro-industries). As regards collective organization, the projects have provided training for small groups of recipients around the infrastructure and equipment, but are not conducive to the establishment of associations in municipalities. These results show that the projects are designed out of context regarding production practices and reinforce inequalities between producers. While the CTs are concrete locations for placement of actions of the Federal Government, they maintain their general feature while revealing strengths of an institutionalized activity that is accepted and shared by those who feel represented by this government. As a result, the institutionalization of the CTs from PROINF as an axis of the Citizenship Territory Program has caused the formation of “discontinuous territories” in which government action creates areas of planning for social and spatial control, which are set based on a sectoral and punctual political and economic logic.

Keywords: Territorial Development. Rural Development. Citizenship Territories. PROINF. Pontal do Paranapanema. Ribeira Valley. Southwest São Paulo.

SUMÁRIO

1- Introdução.....	16
1.1 - Hipótese.....	20
1.2 - Objetivos.....	20
1.3 - Procedimentos metodológicos da tese.....	22
PARTE I: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL.....	32
2 - Pressupostos teóricos e variáveis analíticas das políticas públicas com abordagem territorial.....	33
2.1- Interface entre desenvolvimento e território nas políticas públicas de abordagem territorial no Brasil.....	36
2.2 - Análise de políticas públicas territoriais no Brasil e suas variáveis analíticas.....	59
3 - Políticas públicas com abordagem territorial na Europa, América Latina e no Brasil.....	72
3.1 - Políticas de Desenvolvimento Territorial na Europa: O Programa LEADER.....	73
3.2 - Políticas de Desenvolvimento com abordagem territorial na América Latina.....	83
3.3 - O Programa Chile Solidário.....	90
3.4 - Plano de Equidade Social no Uruguai.....	93
3.5 - Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil.....	98
Parte II – INTITUCIONALIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS NO BRASIL: O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.....	113
4 - O processo de institucionalização do Programa Territórios da Cidadania no Brasil.....	114
4.1 - Concepção e operacionalização da instituição de territórios no Brasil.....	115
4.2 - Diretrizes para a criação dos Territórios Rurais.....	121
4.3 - Diretrizes para a criação do Programa Territórios da Cidadania	128
4.3.1 - Estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	139
4.3.2 - As ações do Programa Territórios da Cidadania.....	145
5 - Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo.....	153
5.1- Os Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo: Aspectos gerais.....	154
5.2- O Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema	159
5.2.1 - Aspectos socioeconômicos do TC do Pontal do Paranapanema	165
5.2.2- Composição populacional e IDHM do TC do Pontal do Paranapanema.....	168
5.2.3 - Demanda social do TC do Pontal do Paranapanema.....	172
5.2.4- Gestão do CODETER do TC do Pontal do Paranapanema	178
5.3 - Território da Cidadania do Vale do Ribeira.....	190
5.3.1- Aspectos socioeconômicos do TC do Vale do Ribeira.....	192
5.3.2 - Composição populacional e IDHM do TC do Vale do Ribeira.....	195
5.3.3 - Demanda social do Território da Cidadania do Vale do Ribeira.....	198
5.3.4 - Gestão do CONSAD do TC do Vale do Ribeira.....	206
5.4 - Territórios da Cidadania do Sudoeste Paulista.....	215
5.4.1 - Aspectos socioeconômicos do TC do Sudoeste Paulista.....	218
5.4.2- Composição populacional e IDHM do TC do Sudoeste Paulista.....	220
5.4.3- Demanda social do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.....	223
5.4.4 - Gestão do CONSAD do TC do Sudoeste Paulista.....	228

PARTE III - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA PERSPECTIVA DO PROINF NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	232
6 - O PROINF nos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo.....	233
6.1 - O PROINF: como possibilidade para o desenvolvimento territorial	234
6.2- Projetos do PROINF nos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo.....	241
6.3 - O PROINF no Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.....	243
6.3.1 - PROINF no município de Teodoro Sampaio.....	252
6.3.2- A implantação e utilização dos resfriadores de leite no município de Teodoro Sampaio.....	254
6.3.3- Barracão do café.....	271
6.3.4- Barracas de feira e horta comunitária.....	275
6.3.5- Patrulha Agrícola, caminhão e viveiro de mudas.....	277
6.4- PROINF no Território da Cidadania do Vale do Ribeira.....	279
6.4.1- PROINF no município de Registro: centralização de recursos e ações.....	286
6.4.2- O PROINF e os cooperados entrevistados: entre a inclusão produtiva e a comercialização.....	294
6.4.3- Unidade de processamento de polpa de frutas.....	302
6.5- PROINF no Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.....	304
6.5.1- PROINF no município de Itapeva.....	310
6.5.2- A implantação e utilização dos resfriadores de leite no município de Itapeva.....	313
6.6 - Desenvolvimento Territorial a partir das perspectivas do PROINF: entre a realidade e a utopia.....	324
7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	332
8 - REFERÊNCIAS.....	340
9- APÊNDICE.....	349

LISTA DE FIGURAS

1 - Localização dos TC do Estado de São Paulo e dos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva.....	23
2 - Localização dos Territórios Rurais no Brasil até 2008.....	122
3 - Localização dos Territórios Rurais no Brasil após 2008.....	126
4- Critérios gerais para a institucionalização dos TC.....	131
5 - Critérios específicos para a institucionalização dos TC.....	133
6 - Territórios da Cidadania no Brasil em 2010.....	138
7 - Estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	141
8 - Ciclo de gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	143
9 - Eixos e temas dos Territórios da Cidadania.....	145
10 - Localização dos Territórios da Cidadania e Territórios Rurais no Estado de São Paulo.....	156
11 - Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.....	160
12 - Microrregiões do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.....	182
13 - Território da Cidadania do Vale do Ribeira.....	191
14 - Microrregiões do Território da Cidadania do Vale do Ribeira.....	208
15 - Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.....	216
16- Número de projetos aprovados e valor por município do TC do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010.....	250
17 - Número de projetos aprovados e valor por município do TC do Vale do Ribeira – 2003 a 2010.....	283
18 - Número de projetos aprovados e valor por município do TC do Sudoeste Paulista – 2003 a 2010.....	308

LISTA DE GRÁFICOS

1 - Distribuição dos Territórios Rurais por região do Brasil (%) – 2012.....	123
2 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010.....	249
3 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Vale do Ribeira – 2003 a 2010.....	282
4 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Sudoeste Paulista– 2003 a 2010.....	309

LISTA DE TABELAS

1 - Número de Territórios Rurais por região do Brasil – 2013.....	127
2 - Número de Territórios da Cidadania por região do Brasil – 2008 a 2013.....	135
3 - Participação dos ministérios, secretarias e número de ações no Programa Territórios da Cidadania – 2008/2009/2010/2013.....	147
4 - Quantidade de ações da matriz territorial do PTC por grupo e eixo.....	148
5 - Populacional total, urbana e rural e Indicadores de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Pontal do Paranapanema – 2010	169
6 - Demanda social, número de famílias beneficiárias do PBF, em situação de extrema pobreza e pobres por município do TC Pontal do Paranapanema – 2010.....	173
7 - População total, urbana e rural e Indicadores de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Vale do Ribeira – 2010.....	196
8 - Demanda social, número de famílias beneficiárias do PBF, em situação de extrema pobreza e pobres por município do TC do Vale do Ribeira – 2013.....	199
9- População total, urbana, rural e Indicador de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Sudoeste Paulista- SP	221
10 - Demanda social, número de famílias beneficiárias do PBF, em situação de extrema pobreza e pobres por município do TC do Sudoeste Paulista – SP – 2010.....	224
11 - Total e valor dos projetos implantados nos TC do Estado de São Paulo – 2003/2010.....	242
12- Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Pontal do Paranapanema – 2003.....	248
13 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Vale do Ribeira – 2003 a 2010.....	282
14 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Sudoeste Paulista – 2003 a 2010.....	307

LISTA DE QUADROS

1- Agentes territoriais nos TC do Estado de São Paulo.....	19
2- Princípios de análise dos resultados adotados na pesquisa.....	24
3 - Relação e quantidade de entrevistados nos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.....	27
4 - Estrutura organizacional das Câmaras Temáticas dos TC Estado de São Paulo.....	29
5 - Principais características do Programa LEADER na Europa.....	78
6- Eixos de investimentos do FEADER que contribuem para o desenvolvimento territorial na Europa.....	81
7- Principais PTCRs na América Latina – 1990 – 2010.....	87
8 - Territórios da Cidadania por região do Brasil – 2013.....	136
9 - Comitês que constituem o Programa Territórios da Cidadania.....	142
10 - Etapas do ciclo de gestão dos Territórios da Cidadania.....	143
11 - Características do ciclo de gestão do Programa Territórios da Cidadania.	144
12- Microrregiões do TC do Pontal do Paranapanema.....	180
13 - Demandas e desafios das câmaras temáticas do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.....	185
14 - Microrregiões do TC do Vale do Ribeira.....	207
15 - Demandas e desafios das câmaras temáticas do Território da Cidadania do Vale do Ribeira.....	210
16 - Demandas e desafios das câmaras temáticas do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.....	229
17 - Áreas Temáticas, tipos de propostas e itens financiáveis pelo PROINF até 2010.....	239
18 - Eixos estratégicos do TC do Pontal do Paranapanema.....	244
19 - Síntese das demandas de acordo com o PTDRS, as câmaras temáticas, os projetos implantados e as novas demandas do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.....	245
20 - Projetos implantados pelo PROINF nos TC do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010.....	246
21 - Projetos implantados por meio do PROINF no município de Teodoro Sampaio - 2003 a 2010..	253
22 - Número de tanques de resfriamento, capacidade, localização e condições de uso no município de Teodoro Sampaio.	254
23 - Perfil dos entrevistados do município de Teodoro Sampaio.....	255
24 - Síntese das informações prestadas pelos beneficiários territoriais entrevistados em Teodoro Sampaio.....	257
25 - Projetos implantados pelo PROINF no TC do Vale do Ribeira - 2003 a 2010.....	280
26 - Síntese das demandas de acordo com o PTDRS, as câmaras temáticas, os projetos implantados e as novas demandas do TC do Vale do Ribeira/SP.....	285
27 - Projetos implantados pelo PROINF no município de Registro - 2003 a 2010	286
28 - Perfil dos entrevistados no município de Registro.....	287
29 - Síntese das informações dos beneficiários territoriais (cooperados) entrevistados no município de Registro.....	289
30 - Eixos estratégicos do TC do Sudoeste Paulista.....	305
31 - Projetos do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista – 2003 a 2010.....	306
32 - Projetos implantados pelo do PROINF no município de Itapeva - 2003 a 2010	311
33- Número de tanques de resfriamento, capacidade de captação, localização e condições de uso no município de Itapeva.....	318
34 - Perfil dos entrevistados da Associação de Produtores de Leite do Taquaral Mirim e Bairro Engenho Velho.....	314
35 - Síntese das informações dos produtores entrevistados da Associação de Produtores de Leite do Taquaral Mirim e do Bairro Engenho Velho.....	316

LISTA DE BOX

1 - Aspectos do relevo e do solo do TC do Pontal do Paranapanema - SP.....	162
2 - Aspectos da vegetação do TC do Pontal do Paranapanema.....	164
3 - Aspectos hidrográficos do TC do Vale Ribeira.....	193
4 - Aspectos do planalto e das escarpas do planalto no TC do Vale Ribeira.....	194
5 - Produção dos agricultores familiares convencionais no TC do Vale Ribeira.....	200
6 - Aspectos das moradias construídas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida Rural no TC do Vale Ribeira.....	214
7- Aspectos do relevo do TC do Sudoeste Paulista – município de Itapeva.....	219
8 - Aspectos da vegetação e do uso do solo no TC do Sudoeste Paulista.....	220
9 - Resfriador implantado no Bairro Cafezinho.....	259
10 - Abrigo e resfriador implantado pelo PROINF.....	260
11 - Local de instalação do resfriador implantado pelo PROINF no Bairro do Córrego Seco.....	262
12- Sistema agropastoril de uma propriedade rural convencional – Bairro Córrego Seco.....	262
13- Abrigo e resfriadores implantados pelo PROINF – Assentamento Água Sumida.....	263
14 - Sistema de coleta de leite.....	264
15 - Resfriador de leite localizado no Assentamento Ribeirão Bonito – Grupo da E.T.P.....	265
16- Resfriador de leite localizado no Assentamento Ribeirão Bonito	267
17 - Barracão para beneficiamento de café no Assentamento Ribeirão Bonito.....	273
18 - Aspectos da plantação, da colheita e da secagem do café num lote no Assentamento Ribeirão Bonito.....	274
19 - Barraca de feira e barracão do produtor no município de Teodoro Sampaio.....	275
20 - Produção de hortaliças na horta comunitária.....	276
21- Viveiro de mudas.....	279
22 - Barracão I e II da Cooperativa Família do Vale.....	290
23 - Salas e equipamentos da Cooperativa Família do Vale.....	291
24 - Equipamentos e câmaras frias da Cooperativa Família do Vale.....	291
25 - Caminhões e veículo utilitário da Cooperativa Família do Vale.....	292
26 - Tipos de produtos dos cooperados entrevistados da CFV.....	294
27 - Sistema de produção do cooperado J.F.....	295
28 - Sistema de produção do cooperado R.A.C.R.....	297
29 - Plantio de mandioca e abacaxi do Sr. I.J.P.....	298
30 - Plantio de holerícolas na propriedade da Srª M.C.D.C.....	300
31- Produção de plantas ornamentais pelo Sr.G.T.S.....	304
32 - Local da cozinha piloto.....	303
33 - Casa do Leite da Associação dos Produtores do Bairro Taquaral Mirim.....	316
34 - Forma de entrega e coleta de leite dos Produtores do Taquaral Mirim.....	317
35 - Resfriador do grupo de produtores do Bairro Engenho Velho.....	318
36 - Aspectos da Casa do Leite da Associação do Desenvolvimento Comunitário do Setor Serrinha.....	319
37 - Futura Casa do Leite e resfriador do grupo de produtores do Bairro Sudário.....	322
38 - Aspecto do local de instalação do resfriador no Bairro dos Coelho.....	323

LISTA DE SIGLAS

APAE - Associação dos Portadores de Necessidades Especiais
ATER - Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEDRS - Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CFV - Cooperativa Família do Vale
CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIAT - Comissão de Implantação de Ações Territórios
CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial.
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDR - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CONSAD - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FEADER - Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural
FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
GALs - Grupos de Ação Locais
GEDRA - Grupo de Estudo Dinâmica Regional e Agropecuária
FCT - Faculdade de Ciências e Tecnologia
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPÊ - Instituto de Pesquisa Ecológica
ITESP - Instituto de terras do Estado de São Paulo
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs - Organizações não Governamentais
PAA - Programa de Aquisição e Alimentos
PAC - Política Agrícola Comum
PBF - Programa Bolsa Família
PLT - Programa Luz para Todos
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PPAIS - Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
PTCRs - Programas de Transferência Condicionada de Renda
PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PMCMVR - Programa Minha Casa, Minha Vida Rural
PROINF - Programa de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT - Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTC - Programa Territórios da Cidadania
SDT - Secretaria do Desenvolvimento Territorial
SGE - Sistema de Gestão Estratégica
SUASA - Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária
TC - Território da Cidadania
UNESP - Universidade Estadual Paulista

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho envolveu diretamente a colaboração de muitas pessoas. Aqui manifestamos nossos agradecimentos a todas elas e, de forma particular:

A minha orientadora Prof^a Dr^a Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol, pela orientação, dedicação, transmissão do conhecimento e amizade;

Aos professores Antonio Lázaro Sant'Ana e Luis Antonio Barone pelas valiosas contribuições no Exame Geral de Qualificação;

Aos agricultores familiares, Coordenadores Gerais, Assessores Territoriais, Coordenadores das Câmaras Temáticas, aos presidentes das associações entrevistados dos Territórios da Cidadania do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, pois sem as suas informações não seria possível a realização desta pesquisa;

Aos engenheiros(as) agrônomos(as) das Secretarias de Agricultura e Abastecimento, aos responsáveis do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), do Laticínio Quata e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável dos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva;

Aos companheiros do GEDRA (Grupo de Estudo Dinâmica Regional e Agropecuária), pelo amadurecimento teórico adquirido nas leituras e nos debates de temas tão importantes para a elaboração desta tese;

A todos os professores do curso de Pós-Graduação pela dedicação ao ensino da Geografia e aos funcionários da Seção de Pós-Graduação e da biblioteca da Faculdade Ciência e Tecnologia (FCT)/Universidade Estadual Paulista (UNESP), pela atenção e informações fornecidas;

A Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo, pela concessão da Bolsa de Doutorado, que permitiu a realização dessa pesquisa e a continuação de meus estudos;

A minha mãe, pela perseverança e incentivo aos estudos e aos meus irmãos: José, Maria Lúcia, Francisco, Rubens, Adriano e Luciano pelos incentivos positivos;

Aos amigos Eder Quirino, Mara Sartori, Silvana Camacho, Inês Quirino, Zilda Mariano, Cleonice, Jefferson e Laís pelo apoio e amizade de sempre;

A todos aqueles que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização desse trabalho.

1- INTRODUÇÃO

Esta pesquisa aborda as dinâmicas do processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC) e analisa os rebatimentos do Programa de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF), no desenvolvimento territorial do Estado de São Paulo, por meio da articulação entre o eixo Infraestrutura e o tema Gestão Territorial do PTC.

Faz-se necessário ressaltar que a ideia inicial desta investigação teve origem no ano de 2008, quando começamos a receber uma série de convites para participar de reuniões visando a formação da Comissão de Implantação de Ações Territórios (CIAT), a fim de implantar o Programa Território da Cidadania (PTC) no Pontal do Paranapanema. Após participar de algumas assembleias da CIAT, elaboramos um projeto de pesquisa objetivando compreender e refletir sobre o processo de implantação do PTC no Estado de São Paulo. Esse projeto foi submetido ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP, no ano de 2011, sendo aprovado.

O amadurecimento teórico, adquirido por meio das leituras, elaboração e apresentação de textos em eventos científicos, reuniões do Grupo de Pesquisa Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA) e nos colóquios com a orientadora, possibilitou a compreensão de que a ideia de um projeto de desenvolvimento territorial, a partir da perspectiva dos espaços rurais incentivado pelo Governo Federal, apresenta contornos e matizes as quais só são reveladas pela interface entre a noção de desenvolvimento e território.

Essa interface foi articulada e contextualizada nas perspectivas das ideias de análise de políticas públicas com base na abordagem do desenvolvimento territorial, priorizando-se as contextualizações dos conceitos de desenvolvimento e território, na compreensão analítica do processo de materialização do PROINF por meio do eixo Infraestrutura e o tema Gestão Territorial do PTC.

Para a institucionalização dos TC, o Governo Federal, com a atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), utilizou-se dos seguintes critérios: número de beneficiários territoriais¹ (agricultores familiares convencionais², assentados de reforma agrária), quantidade de comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas e pescadores artesanais), Índice de

¹ Entendemos como beneficiários territoriais o público que está inserido em alguma ação do PTC e do PROINF e que são os agricultores familiares convencionais, assentados da reforma agrária, quilombolas, pescadores artesanais e indígenas.

² Os agricultores familiares convencionais são aqueles que têm a propriedade da terra e que a conseguiu por meio de herança e/ou compra ou realizam suas atividades produtivas em estabelecimentos rurais arrendados.

Desenvolvimento Humano (IDH), número de beneficiários do Programa Bolsa Família e de famílias pobres e extremamente pobres.

A partir da análise geral desses critérios nos TC selecionados para a pesquisa, definimos as variáveis analíticas específicas do PROINF (número de projetos aprovados por territórios, valor investido, espacialização dos projetos), a fim de analisar os possíveis rebatimentos desse programa no desenvolvimento territorial no Estado de São Paulo.

A articulação entre os critérios adotados pelo Governo Federal para definir os TC com as variáveis analíticas e o corpo teórico adotado foi realizada por meio da abordagem do desenvolvimento territorial, que possibilitou a análise dos fenômenos e processos que envolvem a efetivação do PROINF no contexto dos TC do Estado de São Paulo.

Ao analisarmos o processo de implantação do PROINF na perspectiva do desenvolvimento territorial, direcionamos nossa ênfase para a compreensão da institucionalização de territórios, por meio da análise da formação e da participação social nos colegiados territoriais, das demandas levantadas, da espacialização dos recursos e dos projetos implantados, articulando com o eixo “Infraestrutura” e o tema “Gestão Territorial”, do PTC.

A dinâmica de análise adotada partiu de um contexto geral das características dos TC, no Brasil e no Estado de São Paulo, para um diagnóstico específico do PROINF como eixo transversal do PTC. Essa metodologia de análise enriqueceu a pesquisa, pois favoreceu a compreensão dos projetos de infraestrutura com a gestão territorial adotada nesse processo.

Esse procedimento foi possível, porque o PTC apresenta em sua concepção um eixo direcionado para a implantação de infraestrutura e um tema voltado para a gestão territorial.

A transposição da análise dos critérios gerais do PTC e das características dos TC, no Estado de São Paulo, para o PROINF por meio da análise desse eixo e tema, mais do que se configurar em um problema metodológico, propiciou a compreensão do contexto de desenvolvimento que vem se formando na escala dos espaços rurais dos territórios do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.

A análise do PROINF no contexto do PTC e sua gestão se aprofundou com a investigação empírica realizada nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva, propiciando a compreensão de seus rebatimentos, por meio da perspectiva dos seus beneficiários e da caracterização da organização e atuação do CODETER/CONSAD nos territórios analisados.

Esse ajustamento metodológico foi feito pela interface entre desenvolvimento e território e da abordagem do desenvolvimento territorial. Esses elementos teóricos são

centrais na elaboração desta tese e aqui se apresentam como categorias de análise polissêmica e multidimensional, para a compreensão da lógica do desenvolvimento, a partir das práticas dos agentes territoriais do PROINF no contexto do PTC.

O Governo Federal, ao programar ações que visam a fortalecer o desenvolvimento, tem proposto programas que buscam a dinamização dos espaços rurais de forma gradual e integrada, por meio da articulação desses espaços à lógica territorial, com a implantação de infraestrutura capaz de favorecer a produção e a comercialização de produtos agropecuários da agricultura familiar convencional, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores.

No contexto rural, foi possível verificar a articulação entre os objetivos do desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal e os rebatimentos do PROINF, na percepção dos beneficiários dos espaços rurais.

Com base nas reflexões desenvolvidas, optamos por realizar uma divisão dos agentes territoriais participantes do processo de execução do PROINF e de sua gestão no contexto do PTC, tendo como critérios a função e a atuação desses sujeitos em determinada fase do processo de implantação desse programa.

Para uma melhor compreensão do papel dos envolvidos no processo de institucionalização do PROINF dos TC do Estado de São Paulo, definimos como agentes territoriais³: os gestores, os representantes e os beneficiários.

Os **gestores** são aqueles que implementam e coordenam a execução das ações do PTC ou do PROINF e podem ser dos órgãos governamentais dos níveis federal, estadual e municipal; **os representantes** são indivíduos que atuam por outros ou por um grupo, por um determinado período de tempo e são aqueles oriundos da sociedade civil organizada ou não (órgão públicos, presidente das associações, cooperativas, grupo de produtores etc.); e os **beneficiários** são aqueles que foram favorecidos pela implantação de equipamentos e infraestruturas e constitui um grupo composto por agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas, pescadores e indígenas.

O Quadro 1 mostra a divisão dos agentes territoriais em gestores, representantes e beneficiários territoriais.

³A partir das reflexões desenvolvidas, optamos por utilizar a noção de “agentes territoriais” que são os indivíduos os quais realizam uma determinada ação, no contexto do PROINF e do PTC, e foram divididos em gestores, representantes e beneficiários. Para Contijo (2012), no ciclo das políticas públicas (delineamento/elaboração, implantação/implementação, monitoramento/avaliação), os agentes desempenham funções diferenciadas, com vistas a objetivos comuns: a manutenção/produção/reprodução da própria política.

Quadro 1 - Agentes territoriais nos TC do Estado de São Paulo.

Gestores	Representantes	Beneficiários
Coordenador estadual. Coordenador territorial. Assessor territorial. Secretária executiva. Coordenadores das Câmaras Temáticas.	Representantes do ITESP, das associações, sindicatos, cooperativas, ONGs, prefeituras, igrejas e universidades.	Agricultores familiares convencionais. Assentados de reforma agrária. Quilombolas. Pescadores e indígenas.

Org: Sérgio Pereira de Souza.

O foco da pesquisa está no Programa de Infraestrutura e Serviços para os Territórios Rurais (PROINF) no contexto do PTC, o qual tem como objetivo fortalecer as potencialidades produtivas dos beneficiários territoriais nos TC do Estado de São Paulo, por meio da implantação de infraestrutura e equipamentos e do fortalecimento dos grupos de produtores organizados em associações, cooperativas ou grupos informais. A partir desse perspectiva, selecionamos variáveis analíticas que se articulam com o PROINF, a estrutura e forma de gestão PTC, dos CODETER/CONSAD, a fim de compreendermos os contextos de seu processo de implementação.

As Ciências Sociais e a Geografia Agrária brasileira, buscando contribuir com esse debate (políticas públicas⁴), têm-se voltado ao estudo da abordagem territorial, com o objetivo de compreender as novas dinâmicas das ações do Governo Federal para os territórios e seus espaços rurais.

Nesse âmbito de análise, a discussão geográfica não é nova e tem-se configurado em um tema de grande relevância para o debate acadêmico.

Ao participar desse debate, a Geografia não só se legitima enquanto campo de pesquisa e conhecimento, mas também o realiza perante a sociedade civil organizada, que passa a vê-la como uma importante ciência, a qual contribui para a análise de políticas públicas.

Esse processo foi realizado com a análise da efetivação do PROINF, por meio da abordagem do desenvolvimento territorial, e efetivado com a contextualização dos projetos implantados nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva, que propiciou a

⁴Segundo Amabile (2012) políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório. As políticas públicas são a concretização da ação governamental.

compreensão dos limites, dos entraves e dos avanços do PROINF para os beneficiários desse programa.

A análise mais geral do programa possibilitou a compreensão do processo de institucionalização dos TC no Estado de São Paulo.

1.1 - Hipótese

Como **hipótese** norteadora do presente trabalho, apresentamos a ideia de que o processo de implementação do PROINF, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, tem provocado mudanças sociais, produtivas e institucionais nos TC do Estado de São Paulo, valorizando as especificidades produtivas dos beneficiários desse programa, por meio de uma estratégia de desenvolvimento setorial e não territorial.

A **tese** que se defende, é que a institucionalização desses territórios tem provocado um desenvolvimento setorial e excludente nos TC do Estado de São Paulo. A institucionalização desses territórios poderia contribuir com a autonomia econômica e produtiva dos beneficiários dessa política pública, todavia, sua operacionalidade tem provocado uma concentração espacial dos projetos e dos recursos econômicos, nos territórios, a qual não colabora com o desenvolvimento territorial.

Os agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores e seus sistemas produtivos têm um papel fundamental no processo de desenvolvimento territorial. Essa importância se fundamenta na ênfase de que o PROINF dá aos sistemas produtivos dos seus beneficiários, mas sem fazer uma articulação mais ampla com outros contextos, como a agregação de valor, as agroindústrias e os sistemas de comercialização o resultado final é um desenvolvimento excludente com a formação de territórios descontínuos.

1.2 - Objetivos

O objetivo desta tese de doutorado é abordar o processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC) e analisar os rebatimentos socioeconômicos e espaciais do PROINF, no desenvolvimento territorial do Estado de São Paulo.

O objetivo central desta tese se desdobra em outros, de caráter específico:

- 1 - Compreender os pressupostos teóricos e as variáveis analíticas das políticas públicas, com abordagem de desenvolvimento territorial, na Europa, América Latina e Brasil;
- 2- Descrever as características do processo de institucionalização dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania no Brasil e no Estado de São Paulo;
- 3 - Aprender o papel do Governo Federal na implantação do PROINF, no contexto do PTC, e sua perspectiva de desenvolvimento territorial adotada;
- 4- Identificar e analisar as funções dos agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários) estabelecidas no processo de efetuação do PROINF;
- 5 - Analisar o processo de operacionalização e espacialização dos projetos implantados pelo PROINF, nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva, localizados nos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, porque são os que mais receberam projetos ou são sede do CODETER/CONSAD.

Para entender as características do processo de implementação do PROINF, no contexto do PTC, elaboramos alguns questionamentos, dentre os quais destacamos:

- Quais são os pressupostos teóricos da abordagem do desenvolvimento territorial, na Europa, e como ocorreu a incorporação dessa perspectiva nas políticas públicas na América Latina e no Brasil?
- Com relação à abordagem de análise de políticas públicas, quais são as variáveis analíticas indispensáveis para a compreensão da implantação de um programa governamental, nos territórios, para os espaços rurais?
- Quais foram os critérios adotados pelo Governo Federal para institucionalizar os TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, e suas implicações para o desenvolvimento territorial?
- Como ocorre o processo de materialização e espacialização dos recursos e projetos do PROINF, no contexto dos TC do Estado de São Paulo, e dos espaços rurais dos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva?
- Qual é o papel do PROINF no processo de dinamização socioeconômica dos municípios selecionados para a pesquisa?
- Como os beneficiários que utilizam a infraestrutura e os equipamentos implantados com recursos do PROINF compreendem a importância dessas benfeitorias, nos seus sistemas produtivos e na sua renda?
- O desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal tem se concretizado nos TC pesquisados?

O recorte teórico, espacial e empírico usado na tese propiciou uma análise mais articulada do processo de execução do PROINF, nos territórios selecionados, em que a abordagem do desenvolvimento territorial foi peça fundamental para a contextualização de sua operacionalização, materialização e espacialização na configuração dos municípios selecionados para a realização da pesquisa de campo.

Os procedimentos metodológicos foram realizados a partir da definição de um recorte teórico-espaço-temporal o qual contemplasse os objetivos da tese proposta.

No próximo item, apresentamos os procedimentos metodológicos adotado na tese.

1.3 - Procedimentos metodológicos da tese

Nesta tese, procuramos elaborar e seguir um caminho metodológico para compreender o processo de institucionalização dos TC por meio da implementação do PROINF, no contexto do Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo.

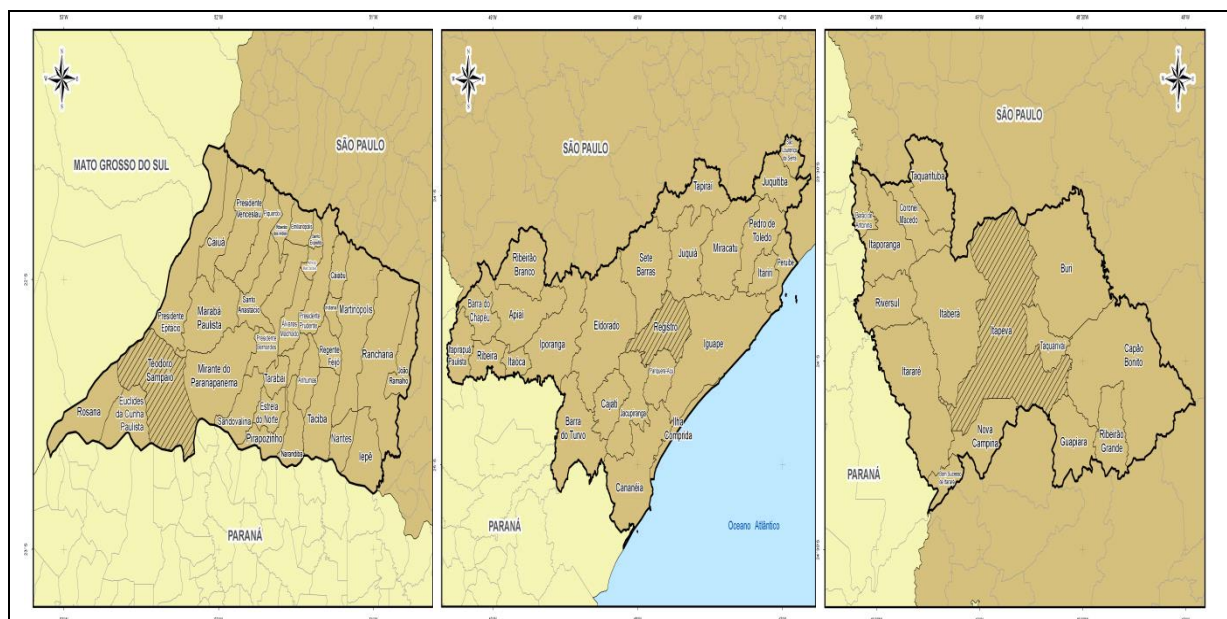
O recorte temporal⁵ definido para a coleta dos dados e informações de fonte secundária compreendeu os anos de 2003 até 2010, disponibilizados nos *sites* do Programa Territórios da Cidadania e Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Esse resgate foi necessário para a compreensão do processo de implantação do PTC através da “transformação”, em 2008, de 120 territórios rurais em Territórios da Cidadania.

Para a análise da operacionalização e a materialização do PROINF nos territórios selecionados para a pesquisa (TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista), procuramos delinear um corpo teórico e metodológico que representasse a interface existente entre as ideias de desenvolvimento e território, para, posteriormente, articularmos com as abordagens do desenvolvimento territorial.

Para a construção deste trabalho, adotamos como recorte espacial geral os TC da Cidadania do Estado de São Paulo e, de forma específica, os municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva (Figura 1).

⁵ Para Santos e Silveira (2010), a história de um território, a um só tempo, é una e diversa, pois é também a soma e síntese das histórias de suas regiões, de sorte que, para entendê-la no seu processo e na sua realidade atual, um esforço de periodização é essencial. A questão é escolher as variáveis-chave, as quais, em cada pedaço de tempo, irão comandar o sistema de variáveis, esse sistema de eventos que denominamos período. Eis o princípio a partir do qual podemos valorizar os processos e reconhecer as novidades da história do território, portanto, períodos são pedaços de tempo definidos por características que interagem e asseguram o movimento do todo.

Figura 1- Localização dos TC do Estado de São Paulo e dos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva.



Fonte: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2>.

Os TC localizados no Estado de São Paulo são resultados de uma atuação política governamental que se utilizou de variáveis pré-definidas⁶, a fim de implantar um projeto de desenvolvimento entre as diversas escalas de poder (federal, estadual e municipal), territorial (urbano e rural), social (poder público e sociedade civil), as quais, por conseguinte, só podem ser compreendidas no interior da situação espacial e temporal definidas para esta pesquisa.

O princípio de análise dos dados quantitativos e informações qualitativas, descrito no Quadro 2, foi elaborado por meio da perspectiva da abordagem do desenvolvimento territorial que favoreceu a descrição, a caracterização e a reflexão do processo de implementação do PTC e do PROINF pelo Governo Federal no Brasil e no estado de São Paulo.

Para o entendimento dessa atuação política do Governo Federal nos TC do Estado de São Paulo, através dos exemplos dos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, foi realizada uma análise com base nas dimensões políticas, econômicas, sociais e espaciais da implantação do PROINF, no contexto dos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva.

Para uma melhor compreensão do processo de elaboração da tese e dos procedimentos usados, foi preparado um quadro com os princípios adotados (Quadro 2).

⁶ Segundo Santos e Silveira (2010), a evolução que se busca é a dos contextos e, assim, as variáveis escolhidas são trabalhadas no interior de uma situação a qual é sempre datada.

Quadro 2 - Princípios de análise dos resultados adotados na pesquisa.

Princípios de análise
Pressupostos teóricos das abordagens do desenvolvimento territorial na Europa, América Latina e Brasil.
Variáveis analíticas para programas direcionados para a agricultura familiar.
Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil: origem e características gerais.
Institucionalização de territórios pelo Governo Federal: Territórios Rurais e Territórios da Cidadania.
Programa Territórios da Cidadania como ação de desenvolvimento territorial.
Os TC no Estado de São Paulo: Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.
Projetos implantados nos TC: o PROINF.
Caracterização, operacionalização e materialização dos projetos do PROINF nos municípios selecionados para a pesquisa.
Avanços e entraves do PROINF para o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal nos TC do Estado de São Paulo.
Implicações de caráter espacial, social, econômico e político do PROINF nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva.

Elaboração: Sergio Pereira de Souza.

Fonte: Trabalho de Campo – 2012.

A pesquisa pautou-se na coleta de dados quantitativos e informações qualitativas, tendo sido executada por meio de dois procedimentos:

- realização de entrevistas com os agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários) envolvidos no processo de implantação do PROINF, nos territórios selecionados para a pesquisa;
- análise documental do PROINF e do Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Com relação ao referencial teórico-metodológico, empregamos uma abordagem que envolveu as diversas dimensões das políticas públicas nos territórios, permitindo contextualizar as ações e verificar sua capacidade de inserção, efetividade social e articulações do PROINF com outros programas, no contexto do PTC, principalmente os de comercialização.

Considerando o caráter singular dos TC como um recorte espacial usado pelo Governo Federal, para implantar diversos programas direcionados aos territórios, assim como os poucos estudos preocupados em apreender sua dinâmica, no âmbito da Geografia, optou-se nesta tese pela compreensão dos processos pelas quais o tema desenvolvimento territorial foi inserido nessa política pública.

Em virtude da grande quantidade de ações (180) do PTC, efetuou-se um estudo específico do eixo “Infraestrutura” e do tema “Gestão Territorial”, por meio da análise documental das suas diretrizes e da realização de entrevistas com os principais gestores,

representantes e beneficiários do PROINF, o qual permitiu a análise de sua implementação em três territórios.

A metodologia consistiu inicialmente em uma pesquisa de caráter documental destinada a selecionar e examinar as leis, as resoluções, os decretos e os editais do PROINF e sua contextualização e articulação, dentro das diretrizes do PTC.

Com o objetivo de complementar as informações recolhidas nos documentos, foram feitas entrevistas com base em um roteiro pré-estruturado para captar as apreciações do (a)s entrevistado (a)s sobre as diretrizes que compõem as políticas públicas para os TC, no Estado de São Paulo, e como elas se expressam no respectivo programa de infraestrutura.

Nesse sentido, a pesquisa identificou, por meio da investigação, os resultados das ações dos agentes territoriais nos territórios selecionados e nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva, paralelamente aos efeitos da implantação dos projetos financiados pelo PROINF e da gestão dos CODETER/CONSAD no desenvolvimento territorial.

Assim, procurou-se definir os procedimentos de coleta dos dados de fontes primárias e secundárias e, a partir da leitura prévia da literatura e documentos selecionados, foram definidos, posteriormente, quais os agentes territoriais seriam entrevistados.

A primeira etapa da pesquisa caracterizou-se pelo aprofundamento de referências bibliográficas e documentais voltadas para a temática e foi implementada em duas fases. A primeira fase foi dividida em dois eixos que melhor estruturaram os elementos abordados. O primeiro eixo referiu-se à pesquisa teórica que subsidiou a formulação da hipótese, para a compreensão da importância e da função do PROINF nas diretrizes do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Nessa fase, em complemento ao objetivo de contextualizar as políticas de desenvolvimento territorial para os espaços rurais dos TC do Estado de São Paulo, efetivou-se inicialmente um levantamento bibliográfico sobre esse tema.

O segundo eixo correspondeu à pesquisa e análise de documentos oficiais: Matriz Territorial, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), Manual PROINF (2008, 2009, 2010), elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT). Esse procedimento propiciou a coleta de informações de fonte secundária sobre a concepção, elaboração, organização, recursos financeiros, programas, ações e propiciou a compreensão da implantação dos TC no Brasil e no Estado de São Paulo (Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista) e os aspectos socioeconômicos dos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva.

O objetivo, nessa etapa da pesquisa, foi compreender quais as variáveis analíticas definidas pelo Governo Federal, para a institucionalização desses territórios.

A segunda fase constituiu-se no levantamento de dados de fonte primária, por meio de trabalho de campo, e foi organizada em três etapas.

A primeira etapa (entre 2008 a 2013) foi realizada com a participação em reuniões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). Esse acompanhamento proporcionou a aproximação junto aos gestores, representantes e beneficiários territoriais envolvidos na pesquisa, de sorte a resultar na confiabilidade para o diálogo com os representantes da sociedade civil, poder público, técnicos, coordenador estadual, coordenadores e assessores territoriais, coordenadores das câmaras temáticas e responsáveis pelo programa, em nível federal, estadual e municipal.

A seleção dos municípios para a pesquisa de campo foi realizada com base na análise de dados obtidos através das Fichas Técnicas e das Planilhas dos Projetos implantados pelo PROINF nos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, no período compreendido entre 2003 e 2010, disponíveis no *site* do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do MDA/SDT (www.sge.com.br).

Os municípios selecionados para a aplicação de questionário foram aqueles que tiveram mais projetos aprovados, no período de 2003 a 2010, ou são sede do CODETER/CONSAD.

Na segunda etapa (2012 a 2013), fez-se coleta de informações e dos dados de fontes primárias com a efetivação de entrevistas junto aos gestores – Coordenadores Gerais, Assessores Territoriais, Coordenadores das Câmaras Temáticas dos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista e com o responsável pela Delegacia do Desenvolvimento Territorial do Estado de São Paulo (Apêndice).

Na terceira etapa do trabalho de campo (2012 a 2013), foram realizadas entrevistas com os representantes territoriais (responsáveis pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Instituto de Pesquisas Ecológicas⁷– IPÊ– e de associações e cooperativas).

⁷O Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) é uma instituição dedicada à conservação da biodiversidade em bases científicas. Atua em pesquisas, formação de profissionais, educação ambiental e programas de geração de renda e negócios sustentáveis que ampliem a responsabilidade socioambiental de comunidades, empresários e formadores de opinião. Disponível em: <http://www.ipe.org.br/institucional/missao>. Acesso em: 3 jun. 2013.

O objetivo da realização das entrevistas junto aos gestores e aos representantes foi compreender como a operacionalização das ações do PTC e do PROINF eram estabelecidos por esses sujeitos no conjunto dessas políticas públicas.

O Quadro 3 sistematiza a relação e a quantidade de agentes territoriais entrevistados nos TC selecionados para a pesquisa.

Quadro 3 - Relação e quantidade de entrevistados nos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.

Agentes territoriais entrevistados nos TC	Pontal do Paranapanema	Vale do Ribeira	Sudoeste Paulista
Coordenador(a) Geral.	1	1	1
Assessor(a) Territorial.	1	1	1
Coordenador(a)s das Câmaras Temáticas.	4	5	-
Diretor(a) do Departamento Municipal de Agricultura e Abastecimento.	1	1	1
Engenheiro(a) Agrônomo(a).	1	1	1
Ex-Diretor do Departamento Municipal de Agricultura e Abastecimento.	1	1	1
Ex-Coordenadora da Secretaria Municipal de Planejamento.	1	-	1
Instituto de Pesquisa Ecológica (IPÊ) de Teodoro Sampaio.	1	-	-
Assentados que utilizam resfriadores localizados nos assentamentos Santa Zélia, Ribeirão Bonito e Água Sumida, no município de Teodoro Sampaio.	17	-	-
Assentados do Projeto Café com Floresta do Assentamento Ribeirão Bonito e Água Sumida, no município de Teodoro Sampaio.	3	-	-
Técnicos do Laticínio Quatá, no município de Teodoro Sampaio.	2	-	-
Presidente da Cooperativa Família do Vale, no município de Registro.	-	1	-
Cooperados da Cooperativa Família do Vale, no município de Registro.	-	13	-
Nutricionista do Planejamento de Alimentação Escolar do município de Registro.	-	1	-
Presidente da Associação dos Produtores de Leite dos Bairros Taquaral Mirim e Faxinal.	-	-	1
Associados da Associação dos Produtores de Leite dos bairros rurais Taquaral Mirim e Faxinal.	-	-	8
Produtores de leite do Grupo do resfriador localizado no bairro rural do Engenho Velho.	-	-	7
Total	33	25	22

Fonte: Trabalho de Campo, janeiro/julho de 2012 e julho de 2013.

Para o planejamento do trabalho de campo junto às unidades produtivas dos beneficiários (agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores) os quais compõem os TC, foi estabelecida uma amostragem não-probabilística

intencional⁸, que possibilitasse uma caracterização das práticas socioeconômicas e produtivas dos sujeitos selecionados a fim de alcançarmos os objetivos da pesquisa.

Entrevistamos entre 10% a 30% dos produtores que estavam utilizando as infraestruturas e os equipamentos e o critério para a definição dos entrevistados e que eles fossem beneficiários do PROINF.

Nos TC escolhidos para a pesquisa, foram feitas entrevistas com os Coordenadores das Câmaras Temáticas, com o objetivo de compreender o funcionamento interno dos colegiados territoriais, no processo de participação social e de descentralização das tomadas de decisões.

A partir das informações qualitativas levantadas nas entrevistas, foi possível fazer uma comparação entre os objetivos e as demandas priorizadas no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) com as demandas e as ações implantadas nos territórios.

Essas entrevistas permitiram avaliar como os agentes territoriais se organizam e colaboram com a formação de uma rede de gestores ligados ao desenvolvimento territorial, tendo como ênfase as dinâmicas dos espaços rurais.

Nesse sentido, é possível fazer um paralelo entre as ações formuladas para atender a uma determinada demanda e os projetos executados para resolver o referido problema.

A partir das reflexões realizadas, da articulação do referencial teórico e da pesquisa empírica, podemos avaliar a complexidade do desenvolvimento territorial na perspectiva dos espaços rurais, por meio de aspectos relacionados à participação social e à disputa de poder entre os agentes territoriais.

A fim de compreender a organização e o funcionamento interno do CODETER/CONSAD dos TC, realizamos entrevistas com os coordenadores das Câmaras Temáticas.

O Quadro 4 apresenta a estrutura organizacional das Câmaras Temáticas dos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista. Cada uma dessas câmaras é coordenada por um membro do CODETER/CONSAD.

⁸A amostragem não-probabilística intencional adotada foi a amostragem bola-de-neve, em que o entrevistador estabelece contato inicial com alguns sujeitos previamente identificados como membros do grupo que se pretende estudar, e esses sujeitos põem o investigador em contato com outros membros desse grupo e assim sucessivamente. Disponível em: <http://sondagenseestudosdeopinioao.wordpress.com/amostragem/amostragem-nao-probabilistica/>. Acesso em: jan. 2013.

Quadro 4 - Estrutura organizacional das Câmaras Temáticas dos TC Estado de São Paulo.

Coordenadores das câmaras temáticas		
Câmaras Temáticas do TC do Pontal do Paranapanema	Câmaras Temáticas do TC do Vale do Ribeira	Câmaras Temáticas do TC do Sudoeste Paulista
Produção e Comercialização Educação e Cultura Saúde Direito e Desenvolvimento Social	Agricultura Familiar Segurança Alimentar Turismo Aqüicultura e Pesca Meio Ambiente e Infraestrutura	Agricultura Familiar* Meio Ambiente* Turismo Geral* Saúde e social* Mulheres* Jovens*

* Entrevistas não realizadas, porque a Câmara Temática não estava em funcionamento.

Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2012

Nas políticas públicas, não é possível deixar de analisar o papel dos “agentes sociais invisíveis”⁹, os quais interferem diretamente na gestão dos projetos implantados, como é o caso do Laticínio Quatá, localizado no município de Teodoro Sampaio, que possui ações para o aumento da produção leiteira desvinculadas das metas do PDTRS do TC, mas com claros objetivos mercadológicos e produtivistas.

Esses conflitos de interesses individuais, coletivos, estatais ou de um pequeno grupo interferem na dinâmica do processo de implementação e materialização das ações e metas dos projetos, resultando, de alguma forma, em entraves, empecilhos ou avanços tanto objetivos como subjetivos, na temporalidade, na gestão e na materialização das ações e, por consequência, nos resultados finais desses projetos.

Por conseguinte, o desenvolvimento analisado a partir da perspectiva da abordagem territorial deve ser compreendido dentro de um contexto mais amplo, o qual leve em consideração o papel crucial das dinâmicas de disputa de poder e interferências diretas e indiretas dos agentes sociais do território.

Nesse contexto, é preciso entender que o processo de implementação de uma política pública é algo dinâmico, que sofre mudanças e intervenções, que se estrutura e reestrutura, que se transforma e passa por avanços, retrocessos e estagnação, mas nunca é engessado, parado, imóvel, porque é permeado pela disputa de poder entre os agentes envolvidos em sua implementação.

Essa perspectiva processual embasa e traz o sentido de compreender como o PROINF, no contexto do PTC, constitui uma política pública que inclui as atividades

⁹ Os agentes invisíveis são aqueles que estão relacionados, direta ou indiretamente, com a implementação e a implantação das políticas públicas nos territórios, os quais não participam do CODETER, mas influenciam no processo de gestão e de materialização das ações territoriais, como agências bancárias, agroindústrias, universidades, instituições públicas etc.

produtivas e seus agentes territoriais como possibilidades para alcançar o desenvolvimento territorial, por intermédio de um programa institucionalizado pelo Governo Federal, para a implantação de infraestrutura nos espaços rurais dos territórios.

A tese está estruturada em três partes e subdividida em cinco capítulos, além da introdução, das considerações finais, das referências e do apêndice. Sua organização procurou articular a hipótese, os objetivos, os conceitos-chave e o trabalho empírico que foram delineados para a pesquisa.

O segundo capítulo tem como objetivo compreender os pressupostos teóricos e as variáveis analíticas das políticas públicas com abordagem de desenvolvimento territorial, no Brasil, por meio da interface entre os conceitos de desenvolvimento e território e da abordagem de análise de políticas públicas, articulada com a proposta de desenvolvimento territorial que se vem configurando, nos programas implantados pelo Governo Federal, no Brasil. Destacamos ainda os temas e as variáveis analíticas selecionadas para a compreensão do PROINF, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, para analisar a importância desse programa no eixo Infraestrutura e no tema Gestão Territorial.

O objetivo do terceiro capítulo foi analisar como a abordagem do desenvolvimento territorial foi incorporada no contexto das políticas públicas na Europa e na América do Sul, a fim de entender como essa abordagem tem sido incorporada em realidades socioeconômicas do Brasil, Chile e Uruguai, por meio do direcionamento de agências multilaterais, como o Banco Mundial.

Buscamos no quarto capítulo, analisar o processo de institucionalização do Programa Territórios da Cidadania (PTC), no Brasil, a fim de contextualizar a importância do PROINF no desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal. Procuramos, também, mostrar a estrutura de gestão, ações e a espacialização dos TC no território brasileiro e como o PTC faz parte de um contexto conjuntural de atuação governamental que se tem pautado na implementação de um projeto de desenvolvimento o qual objetiva a redução da pobreza e, conseqüentemente, propiciar uma autonomia política, econômica e produtiva para os seus beneficiários.

O processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC) no Estado de São Paulo, é o eixo central do capítulo cinco, tendo como base as variáveis analíticas e a perspectiva da abordagem territorial adotadas pelo Governo Federal, de modo a definir essa nova forma de regionalização. Abordamos, também, a gestão adotada pelos CODETER/CONSAD desses territórios, por meio da subdivisão em microrregiões e câmaras temáticas.

No sexto capítulo, tecemos a contextualização do processo de implantação do Programa Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), a partir da análise da implementação de projetos nos municípios de Teodoro Sampaio (TC do Pontal do Paranapanema), Registro (TC do Vale do Ribeira) e Itapeva (TC do Sudoeste Paulista). Abordamos a espacialização dos projetos e dos recursos por municípios e analisamos os rebatimentos desse processo no desenvolvimento territorial dos TC do estado de São Paulo.

Os capítulos desenvolvidos contemplam o processo de institucionalização de territórios, a partir de programas de governo, que tem-se mostrado complexo, principalmente quando analisamos os contextos dessas políticas públicas por meio da abordagem do desenvolvimento territorial, pois tem sido realizada pela edição de resoluções e decretos para o controle social, com base no planejamento governamental.

PARTE I

**PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL**

2- PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E VARIÁVEIS ANALÍTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM ABORDAGEM TERRITORIAL

O objetivo deste capítulo é compreender os pressupostos teóricos e as variáveis analíticas das políticas públicas com abordagem de desenvolvimento territorial, no Brasil.

Sobre a perspectiva da abordagem territorial e o uso do conceito de território, Schneider e Tartaruga (2004, p.107) destacam:

A diferença fundamental entre o uso e o significado conceitual e instrumental do território é que o sentido analítico requer que se estabeleçam referências teóricas e mesmo epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica e, depois, reconstruídos de forma abstrata e analítica. O uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam.

Schneider e Tartaruga (2004) levam em conta duas razões para se compreender porque o recurso às abordagens territoriais se tornou uma referência recorrente para a interpretação de processos e, ao mesmo tempo, uma ferramenta para a intervenção: a primeira razão que estimula fortemente o interesse crescente pelos enfoques e abordagens territoriais está relacionada à profusão da literatura que interpreta o contexto atual das transformações societárias como sendo o resultado da crise do fordismo e do processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo. A partir dessa literatura, difunde-se com vigor a ideia de que os processos de desenvolvimento industriais os quais apresentavam os melhores indicadores, face à crise geral patrocinada pela reestruturação capitalista, eram aqueles que estavam assentados em uma dinâmica territorial muito específica. Essa literatura foi de fundamental importância para que as noções de local, regional e nacional fossem abandonadas e substituídas pela de espaço e território, em geral usadas como sinônimos. Nesse caso, o espaço não é um simples suporte, mas ele se torna território, que é o ponto de reencontro dos atores do desenvolvimento, o lugar onde se organizam formas de cooperação entre empresas, onde se decide a divisão social do trabalho, enfim, “o lugar de reencontro entre as formas de mercado e as formas de regulação social”. O território torna-se um componente permanente do desenvolvimento.

A segunda razão considerada por Schneider e Tartaruga (2004) para a utilização das abordagens territoriais na literatura geográfica está associada aos aspectos políticos e

institucionais que derivam, basicamente, da crise do Estado e da perda crescente de seu poder de regulação. A crise do Estado refere-se à sua incapacidade crescente de regular e interferir na economia privada, especialmente a partir da ampliação de capacidade da economia capitalista de ajustar, em escala planetária, a interdependência entre as condições de tempo e espaço, no processo global de produção de mercadorias. As novas tecnologias de base microeletrônica e telemática (telecomunicações e informática) foram de fundamental importância para a consolidação do processo de globalização (também chamada de mundialização), a qual caracteriza a sociedade e a economia contemporânea.

Nesse cenário e com base nessas duas razões, conforme Schneider e Tartaruga (2004, p. 109),

[...] ganham destaque iniciativas como a descentralização e a valorização da participação do protagonismo dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os beneficiários diretos das políticas. Redefine-se o papel das instituições e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras. Assim, emerge a necessidade de novas unidades de referência que tornem a ação estatal exequível e permeável à participação. Este será o terreno fértil para a evocação da noção de território e/ou enfoque territorial como a nova unidade de referência que funcionará como instância de mediação capaz de contemplar as relações entre os atores locais e as demais esferas e escalas, como a regional e nacional, além da global.

Portanto, para Schneider e Tartaruga (2004, p.109),

[...] o território passa a ser visto e compreendido como a nova unidade de referência e mediação das ações do Estado e o enfoque no desenvolvimento territorial torna-se, portanto, um modo de ação que valoriza os atributos político e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes. Governança local e participação social tornam-se, neste sentido, atributos do desenvolvimento territorial. Desse modo, assiste-se a uma verdadeira instrumentalização do território, quer seja através da abordagem das transformações produtivas que partem das mudanças na economia industrial para mostrar que estes processos possuem uma territorialidade, ou através do enfoque político e institucional que busca mostrar que o território torna-se a nova unidade de mediação entre o espaço e os atores locais e as demais esferas regionais e nacionais. Tanto num caso como noutro, o território deixa de ter um sentido heurístico e conceitual, conforme apontado anteriormente, e assume a condição de uma abordagem ou um enfoque.

A abordagem do desenvolvimento territorial, portanto, passa a valorizar a espacialização do desenvolvimento, pois o território passa a ser um componente dessa perspectiva de análise.

Para uma melhor compreensão desse processo, discorreremos sobre a interface entre esses dois conceitos, nas políticas públicas. Não existe um caminho único ou

metodologia para a compreensão desse processo, porque os resultados de tais apreciações dependem das diversas variáveis escolhidas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa.

Interface é definida, nesta tese, como uma construção teórica que interage para sustentar uma postura metodológica e empírica, no contexto de uma determinada pesquisa, por meio da interconexão de dois conceitos polos.

O aprofundamento dessa abordagem será realizado por meio da sua inter-relação com a demarcação de um rol de variáveis analíticas, as quais serão adotadas ao longo da elaboração da tese.

A interação desses conceitos-chave usados nos estudos da ciência geográfica – desenvolvimento e território – possibilita a articulação entre eles e a abordagem da análise de política pública, facilitando a compreensão e o aprofundamento dos pressupostos teóricos e metodológicos da tese.

Para a análise da operacionalização e a materialização do PROINF, nos territórios selecionados para a pesquisa (TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista), procuramos delinear um corpo teórico e metodológico capaz de representar a interface entre as ideias de desenvolvimento e território, para, posteriormente, articularmos com as abordagens do desenvolvimento territorial.

Esses dois conceitos embasam as tomadas de decisões, a disputa de poder, a espacialização dos projetos e dos investimentos nos territórios e influenciam nos avanços, nos entraves e possibilidades das políticas públicas com abordagem territorial no Brasil e, mais especificamente, no desenvolvimento rural.

Essa interconexão comparece na institucionalização dos territórios para a aplicação das políticas públicas lançadas pelo Governo Federal e na definição de um projeto de desenvolvimento territorial, muitas vezes contraditório e imperfeito, no sentido de que não consegue realizar seus objetivos principais.

Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento tem papel central nas diversas políticas cujo objetivo seja fomentar um projeto que visa a implantar ações as quais colocam, para os agentes territoriais, a possibilidade de alcance da autonomia de suas capacidades produtivas, cidadãs, econômicas e políticas.

A compreensão da articulação entre esses conceitos, nas políticas públicas com abordagem territorial, permite uma análise mais ampla dos procedimentos e das práticas socioespaciais adotadas nas diversas fases do processo de implementação dessas ações, contribuindo com uma visão crítica do projeto de desenvolvimento que está se esboçando nos TC do Estado de São Paulo.

Ao fomentar um *mix* de políticas públicas para a agricultura familiar, sobretudo para atender aos produtores familiares mais necessitados, o Governo Federal teria que empregar mecanismos diferentes da macropolítica agrária, no sentido de promover a apropriação das infraestruturas e equipamentos pelos beneficiários dos programas.

Por essa articulação entre tais perspectivas teóricas e conceituais, pretendemos caracterizar as dinâmicas territoriais que moldam o processo de implementação de um eixo de investimento do PTC: o Programa de Infraestrutura e Serviço (PROINF), enquanto política pública destinada a proporcionar a estruturação das atividades produtivas nos espaços rurais.

Portanto, buscou-se construir um quadro teórico e metodológico¹⁰ apto a colaborar com a reflexão conceitual e operacional que o desenvolvimento tem adotado, nas políticas com abordagem territorial.

2.1- Interface entre desenvolvimento e território nas políticas públicas de abordagem territorial no Brasil

A finalidade deste item é fazer uma exposição sobre a interface entre as ideias de desenvolvimento e território, de sorte a contribuir para a análise do processo de implantação do PROINF, no contexto do PTC.

Com a institucionalização PTC, o Governo Federal fomentou um *mix* de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, com o objetivo de apoiar os produtores familiares mais necessitados. Para sua operacionalização, foram utilizados mecanismos diferentes da macropolítica agrária (instalação de infraestrutura, equipamentos, acesso ao crédito, etc), a fim de facilitar a apropriação dos projetos pelos beneficiários dos programas.

Nesses novos mecanismos políticos, prevalece um caminho metodológico fixado pelo Governo Federal, por meio de suas agências implementadoras (Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)), em que foram estabelecidos vínculos entre dois conceitos fundamentais para a compreensão analítica da implantação do Programa Territórios da Cidadania (TC), que são desenvolvimento e território.

¹⁰Para o aprofundamento de outros referenciais e metodologias para análise de políticas territoriais, consultar: FERREIRA (2010); RODRIGUES (2011); BARONE; MELAZZO; SILVA (2011); SERPA (2011); CARVALHO (2012); BERDEGUÉ (2013).

Para tratar das políticas federais para a agricultura familiar, não é possível deixar de contextualizar como as noções de desenvolvimento e território são focalizadas, em diversos documentos, leis e decretos dos programas.

Nosso objetivo não é fazer um aprofundamento da gênese da noção de desenvolvimento e do conceito de território, mas articulá-los por meio da concepção da abordagem do desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal.

No entanto, antes de começarmos a detalhar os pontos de encontro e as dissonâncias dos conceitos de desenvolvimento e território na perspectiva da abordagem territorial, é fundamental realizar um resgate das principais ideias desses conceitos.

Nossa análise sobre desenvolvimento e território parte da perspectiva teórica de diversos autores os quais trabalham com esse tema e conceito, como Raffestin (1993), Santos (1996), Haesbaert (2002 e 2004), Sachs (2004), Albagli (2004), Favareto (2007), Schneider (2007), Sen (2010), Souza (2011), entre outros.

Dentro dessa perspectiva, enfatizamos que a abordagem do desenvolvimento territorial tem sido uma das formas de se pensar o desenvolvimento, nesses espaços, pela concepção dos novos desafios que envolvem o conceito de território nas políticas públicas voltadas para o campo brasileiro.

Em seu livro *Desenvolvimento Incluyente, Sustentável e Sustentado*, Sachs (2004, p. 13) ressalta:

No contexto em que surgiu, a ideia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural.

Essa visão ampla do desenvolvimento propõe uma mudança estrutural, por meio da diminuição da diferença de classes sociais entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. Mas, qual é o caminho proposto por Sachs (2004), para esse processo se concretize? No seu trabalho, Sachs (2004, p. 13) lembra que

[...] o desenvolvimento, distinto de crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos.

Outra forma de definir desenvolvimento, para Sachs (2004), é reconceituá-lo em termos de apropriação efetiva das três gerações de direitos humanos: direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais, entre os quais o direito ao trabalho digno, criticamente importante, por motivos intrínsecos e instrumentais; direitos coletivos.

Nessa perspectiva de análise do desenvolvimento, comparece uma interface muito clara com a definição de direitos humanos, que são condições mais amplas para a sobrevivência de um determinado indivíduo, como, por exemplo, o direito à vida.

Com bases nessas preocupações indicadas por Sachs (2004, p.14-15), a noção de igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer,

[...] embutidas no conceito de desenvolvimento, com conseqüências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor. Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância. Ele também exige que se evite a armadilha da competitividade espúria e, em última instância, autodestrutiva, com base na depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais. A equidade, em termos operacionais, significa o tratamento desigual dispensado aos desiguais, de forma que as regras do jogo favoreçam os participantes mais fracos e incluam ações afirmativas que os apóiem.

Sachs (2004) aponta um caminho conceitual e metodológico bem definido, que foi incorporado às políticas com abordagem de desenvolvimento do Governo Federal, para determinar os objetivos do PTC e do PROINF, qual seja, a implantação de ações que busquem reduzir a pobreza e promover a cidadania dos beneficiários dessas políticas públicas.

Nas políticas públicas com abordagem territorial, comparece como tema transversal e não menos importante o conceito de cidadania. Para Benevides (2009), a cidadania é uma ideia eminentemente política, que não está necessariamente ligada a valores universais, mas a decisões políticas; os direitos de cidadania não são direitos universais, são direitos específicos dos membros de um determinado Estado, de uma determinada ordem jurídico-política. No entanto, em muitos casos, os direitos do cidadão coincidem com os direitos humanos, os quais são os mais amplos e abrangentes. Em sociedades democráticas, é geralmente, o que ocorre e, em nenhuma hipótese, direitos ou deveres do cidadão podem ser invocados para justificar violação de direitos humanos fundamentais.

Silva (2012, p. 71) ressalta que a cidadania enquanto direito social,

[...] marca a participação na riqueza coletiva, por meio do direito à educação, trabalho, salário justo, saúde, aposentadoria e cuja efetividade e vigência

dependem da eficiência do Poder Executivo e da participação cidadã da sociedade civil no que diz respeito à exigência de sua efetividade. Os direitos sociais estão relacionados ao direito à segurança, ao bem-estar econômico e à participação social. Esse direito também se vincula ao sistema educacional e aos serviços sociais, os quais podem ser realizados sem os direitos civis e em substituição aos direitos políticos; no entanto, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Se realizados em consonância com os demais, isto é, interagindo com os direitos civis e direitos políticos, sem sombra de dúvidas permitem a redução das desigualdades e garantem o bem-estar e a justiça social.

A inclusão de ações afirmativas para atender aos direitos sociais dos desiguais, no contexto do desenvolvimento econômico do Brasil, também revela que existem desigualdades entre esses desiguais, de modo que alguns já são mais “capitalizados” e instrumentalizados que outros. Consequentemente, essas políticas podem acentuar as diferenças socioeconômicas, nos territórios.

Em seu estudo referente à dimensão social da cidadania, Bryan (1997 apud SILVA, 2012) afirma que a natureza da cidadania social afeta a qualidade da cidadania civil e cidadania política, pois uma cidadania civil frágil prejudica o desenvolvimento da cidadania política, ainda que exista democracia formal. Quanto à cidadania social, esta se vincula a relações sociais, exige o envolvimento coletivo e a participação ativa. Cabe ao Estado a prestação de serviços que são coletivos, prestados de modo individual, porém, destinados a toda a comunidade. Nesse sentido, as organizações comunitárias e as redes de assistência social estão no cerne da democracia deliberativa. E, não obstante sua busca em promover a igualdade de oportunidades e reduzir desigualdades, permanece o desafio de que as políticas sociais contribuam, de fato, para a garantia de direitos e responsabilidades sociais, bem como para a construção de relações sociais coletivas, de modo a fomentar a participação comunitária, contrapondo, assim, a visão individualista de cidadania civil e/ou política. Sem a dimensão comunitária, pautada no sentimento de identidade e responsabilidades comuns, torna-se extremamente difícil atingir os objetivos propostos, ou seja, eliminar as permanentes desigualdades, superar a dependência clientelista, a contradição entre cidadania social e mercado, além da participação dos pobres, como cidadãos de fato.

No contexto do Programa Território da Cidadania, uma ação que procura contribuir para a promoção da cidadania nos territórios selecionados é o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural¹¹ (PNDTR).

¹¹De acordo com o *site* do Programa Territórios da Cidadania, o PNDTR tem como objetivo a emissão de documentação civil e trabalhista para mulheres rurais, assentadas, extrativistas, quilombolas, pescadoras artesanais. O programa também financia parte da ação de Fortalecimento da Cidadania e Organização Produtiva

A partir dessa observação, é possível questionarmos: como as políticas públicas de desenvolvimento propostas pelo Governo Federal contribuem para a redução ou aumento das disparidades socioeconômicas entre os beneficiários dos territórios?

Mariani e Arruda (2010, p. 9) destacam:

Instintivamente, quando se fala em desenvolvimento numa perspectiva geral de análise, logo se remete à idéia de um processo dinâmico que implica em crescimento, avanço e progresso. Assim, nas ciências sociais em específico, define-se o desenvolvimento como uma melhora qualitativa no nível de bem-estar de um determinado grupo social, usando como referência os indicadores sociais, políticos e econômicos disponíveis. Então, pode-se denotar que aumentos nos níveis de renda, qualidade de vida e infraestrutura, por exemplo, são alguns indicativos de desenvolvimento.

Aprofundando a ideia de desenvolvimento, Sachs (2010) afirma que se pode resumir a evolução desse conceito, no último século, apontando para sua complexificação, representada pela adição de sucessivos adjetivos (econômico, social, político, cultural, sustentável) e, o que é mais importante, pelas novas problemáticas. Na verdade, estas enriquecem a análise do conceito de desenvolvimento no contexto das políticas públicas, especialmente para a abordagem territorial, mas trazem igualmente novos desafios para seus agentes implementadores, como, por exemplo, a questão ambiental.

Desde os anos 1970, a atenção dada à problemática ambiental levou a uma ampla reconceituação do desenvolvimento, em termos de ecodesenvolvimento, recentemente renomeado desenvolvimento sustentável (SACHS, 2010).

Com relação ao desenvolvimento sustentável, Sachs (2010, p. 15) salienta:

O conceito de desenvolvimento sustentável acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social. Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a busca de soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.

A perspectiva do desenvolvimento sustentável, proposta por Sachs (2010, p. 15-16), define cinco pilares importantes:

- social: fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta; - ambiental: com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como ‘recipientes’ para a disposição de resíduos); - territorial: relacionado á distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; - econômico: sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam; - político: a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença.

Na perspectiva de Sachs (2010, p. 36),

[o] desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica. Estritamente falando apenas soluções que considerem estes três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento.

Esse processo acontecerá, se a inclusão justa de uma maioria da população brasileira, a qual está relegada de seus direitos de cidadania e excluída de um processo de desenvolvimento incluyente, não for priorizada pelas políticas públicas.

Sob algumas circunstâncias, a inclusão justa se converte em requisito central para o desenvolvimento. Se o adjetivo deve colocar atenção no aspecto mais essencial do paradigma de desenvolvimento, podemos aludir, com efeito, a desenvolvimento incluyente (SACHS, 2010).

Portanto, conforme Sachs (2004), para alcançarmos o desenvolvimento incluyente é preciso a combinação de várias ações complementares, dentre as quais delinear políticas para consolidar e modernizar a agricultura familiar como parte de uma estratégia para estimular o desenvolvimento rural, com base na pluriatividade da população rural.

Ao abordar o desenvolvimento incluyente, Sachs (2004, p. 39) enfatiza:

O desenvolvimento incluyente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. Todos os cidadãos devem ter acesso, em igualdade de condições, a programas de assistências para deficientes, para mães de filhos, para idosos, voltados para a compensação das desigualdades naturais ou físicas. Políticas sociais compensatórias financiadas pela redistribuição de renda deveriam ir mais longe e incluir subsídios ao desemprego, uma tarefa praticamente impossível naqueles

países onde apenas uma pequena minoria está empregada no setor organizado e onde o desemprego aberto é bem menos significativo que o subemprego.

Concordamos com Sachs (2010), quando sustenta que o conjunto da população deveria ter iguais oportunidades de acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia. A educação¹² é essencial para o desenvolvimento, pelo seu valor intrínseco, na medida em que contribui para a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade, o sentido de autonomia, a autoconfiança e autoestima.

Em decorrência, o desenvolvimento incluyente depende de políticas públicas mais globais, como o acesso aos serviços de educação, saúde, moradia, saneamento básico e emprego.

Sobre essa questão, Sachs (2010) frisa que, mesmo sendo muito importante o acesso a serviços de saúde, eles fazem parte de um objetivo mais amplo, isto é, o de melhorar a saúde das pessoas. Isso se subordina a uma alimentação adequada (segurança alimentar), ao acesso à água limpa, à melhoria das condições de moradia e de trabalho, a uma melhor educação e a medidas preventivas, como a vacinação.

Um terceiro aspecto para definir um desenvolvimento incluyente proposto por Sachs (2010, p. 40) é a questão da moradia:

[...] a provisão de moradia decente para todos, preenchendo, desta forma, uma necessidade básica, é certamente um enorme desafio para o desenvolvimento incluyente. Daí a importância de políticas de moradias populares¹³ e, em particular de esquemas baseados na autoconstrução assistida, nos quais as autoridades públicas se juntam aos esforços dos futuros moradores, cujo trabalho se constitui numa forma não monetária de poupança.

Nesse contexto, Sachs (2010) ressalva que o desenvolvimento é um conceito multidimensional, porque ele contém uma dimensionalidade ambiental explícita (solidariedade diacrônica com as gerações futuras); o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; o desenvolvimento não pode correr sem crescimento, contudo, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento; o crescimento

¹² O nível educacional dos habitantes dos TC será tratado nesta tese, no Capítulo 5, quando analisaremos o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios que compõem os TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste paulista.

¹³ No Capítulo 6, trataremos da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMVR), no Território da Cidadania do Vale do Ribeira, que se tem constituído em um exemplo prático de implementação de políticas públicas de moradias populares, nos espaços rurais desse território.

pode, da mesma forma, estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescentes.

A fim demonstrar um novo caminho analítico do processo de desenvolvimento na sociedade capitalista e dos males que o crescimento econômico tem provocado em diversas partes do mundo, Favareto (2007, p. 53) destaca:

Um segundo desdobramento surgiu também sob os impactos de toda a crítica social aos rumos do desenvolvimento, tendo agora por foco a formulação de novas medidas e novas orientações capazes de fazer frente à desigualdade e à pobreza. O principal resultado desse esforço em ampliar o foco do debate sobre o desenvolvimento, para além do crescimento econômico, foi a adoção, pelas Nações Unidas, da noção de Desenvolvimento Humano, que ganhou expressão mundial através do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

Para a análise das características socioeconômicas dos TC do Estado de São Paulo, Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, adotamos os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹⁴.

Essa nova perspectiva analítica do desenvolvimento, para além do crescimento econômico, traz para a discussão questões sociais importantes para sua análise, como o índice de educação e longevidade.

Nas palavras de Favareto (20210, p. 676):

Embora boa parte da crítica social à ideia de desenvolvimento esteja focalizada em sua redução ao crescimento econômico, não são muitas as teorias consistentes que procuram compensar esta deficiência trazendo a questão social para o centro dos modelos explicativos. Na maior parte das vezes os discursos científicos deram origem a defesas de um igualitarismo entre indivíduos sem, no entanto, lograr a edificação de uma verdadeira teoria onde esse desejo fosse ao mesmo tempo um pressuposto ético e um elemento operativo na explicação da evolução do real.

Segundo Sen (2010, p. 16),

[...] o desenvolvimento pode ser visto como processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento como crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de renda pessoal, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade.

¹⁴ No capítulo 6, utilizamos o IDHM para caracterizar os TC do Estado de São Paulo.

Ao analisar o desenvolvimento na perspectiva centrada na dimensão social, Sen (2010) enriquece sua análise, explicitando que as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas).

Temos, nessa afirmação de Sen (2010), duas dimensões importantes para a compreensão do processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo: a questão relacionada com o baixo índice educacional dos beneficiários dos programas e sua participação social nas instâncias coletivas oriundas desse programa, o CODETER e o CONSAD.

Como essas dimensões são importantes para o desenvolvimento pautado na gestão Territorial, nos TC analisados na tese?

Ao desenvolver sua ideia de desenvolvimento, Sen (2010, p. 16-17) destaca que a pobreza é dos principais obstáculos para que as pessoas tenham sua liberdade:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos. À vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico.

A pobreza é uma privação de capacidades e de liberdade dos indivíduos, de sorte que o Programa Territórios da Cidadania e suas ações estruturantes têm como objetivo principal a redução dessa condição, entre os beneficiários de seus programas.

Sen (2010) aborda a pobreza como

[...] a privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.

Ao aprofundar sua análise sobre renda e pobreza, Sen (2010) argumenta que uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre. Nessa perspectiva, enfatiza que a pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes

(em contraste com a renda baixa, a qual é importante apenas instrumentalmente). Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidade). A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional).

Favareto (2007, p.70), examinando a ideia de Sen sobre desenvolvimento como liberdade, assevera:

A ideia central é que a expansão das liberdades humanas é a um só tempo, o fim e o meio dos processos de desenvolvimento. Essa é a grande definição cunhada por Sen e que permite sair do unidimensionamento e da armadilha representada pela oposição entre meios e fins.

Como nosso objetivo é fazer uma articulação dos conceitos de desenvolvimento e território, é preciso esclarecer como cada um deles pode ser conceituado e compreendido, a partir de seu emprego nas políticas públicas com abordagem territorial.

Essa análise será complementada com a compreensão de como o PROINF, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, colabora para uma abordagem mais ampla e, ao mesmo tempo, específica do desenvolvimento, nos territórios da Cidadania do Estado de São Paulo.

O termo *território* vem do latim *territorium*, que, por sua vez, deriva de terra e significa “pedaço de terra apropriado” (ALBAGLI, 2004).

Albagli (2004, p. 26) acrescenta:

O território não se reduz então à sua dimensão material ou concreta; ele é, também, ‘um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais’ que se projetam no espaço. É construído historicamente, remetendo a diferentes contextos e escalas: a casa, o escritório, o bairro, a cidade, a região, a nação, o planeta. Daí que o território seja objeto de análise sob diferentes perspectivas – geográficas, antropológico-cultural, sociológica, econômica, jurídico-política, bioecológica -, que o percebem, cada qual, segundo suas abordagens específicas.

Completando sua definição de território, Albagli (2004, 26) afirma:

O território assume ainda significados distintos em cada formação socioespacial. No mundo ocidental, o conceito de território foi de início centralmente associado à base física dos Estados, incluindo o solo, o espaço aéreo e as águas territoriais. Nas sociedades indígenas, apenas para citar um exemplo, o fundamental é o sentimento de identidade com a Terra-Mãe, sentimento esse baseado no conhecimento, no patrimônio cultural e nas

relações sociais e religiosas que esses povos guardam com aquela parcela geográfica.

Abordando o processo de gênese, dinâmica e diferenciação de territórios, Albagli (2004, p. 27) elenca cinco dimensões que são imprescindíveis para a definição desse conceito:

a) Dimensão física – suas características geológicas e recursos naturais (clima, relevo, vegetação), bem como aquelas resultantes dos usos e práticas dos atores sociais; b) dimensão econômica - formas de organização espacial dos processos sociais de produção (o que, como e quem nele produz) de consumo e de comercialização; c) dimensão simbólica – conjunto específico de relações culturais efetivas, entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo, um elemento constitutivo de sua identidade; e) dimensão sociopolítica – meio para interações de dominação e poder (quem e como o domina ou influencia).

Ao analisar o conceito de território, Raffestin (1993, p. 143-144) descreve:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. 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. O espaço é a "prisão original", o território é a prisão que os homens constroem para si.

Ainda a esse propósito, Raffestin (1993, p. 144) esclarece:

Evidentemente, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle, portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento. Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações.

Portanto, de acordo com Raffestin, falar de território (1993, p. 153)

[...] é fazer uma referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera, de imediato, a delimitação. Caso isso não se desse, a ação se dissolveria pura e simplesmente. Sendo a ação sempre comandada por um objetivo, este é também uma delimitação em relação a outros objetivos possíveis.

Assim, para Raffestin (1993), delimitar é, pois, isolar ou subtrair momentaneamente ou, ainda, manifestar um poder numa área precisa. O desenho de uma malha ou de um conjunto de malhas é a consequência de uma relação com o espaço e, por conseguinte, a forma mais elementar da produção de território.

Delimitando os TC, por meio do critério da aglomeração de municípios com dimensões socioeconômicas similares, o Governo Federal está manifestando uma forma de poder numa área precisa e, logo, definindo de forma elementar a produção de um território.

Para completar essa ideia, a conceituação de Souza (2011, p. 78) sobre território é pertinente:

Um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, é na realidade, quais são as características geológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço.

Conforme Raffestin (1993), o poder é parte intrínseca de toda relação. O poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação, quando, na relação que se estabelece, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam. O campo da relação é um campo de poder que organiza os elementos e as configurações.

Ao enfatizar sobre as relações de poder, Raffestin (1993, p. 268) destaca:

Quer se trate de relações com os homens, com os territórios ou com os recursos, há sempre a criação de regras e de normas, cuja finalidade é aumentar a eficácia do controle e da gestão dos seres e das coisas. Essa eficácia pode ser um meio de aumentar a autonomia do grupo, mas também pode não passar de um meio de aumentar a autonomia dos subconjuntos desse grupo. A partir daí, há o aparecimento de fenômenos de dominação que são tidos como necessários à sobrevivência do grupo. Na maioria dos casos, não se trata disso, mas de uma forma de naturalizar, por processo metonímico, o empreendimento desta ou daquela organização. A geografia política, como reveladora do poder, pode contribuir para questionar esse processo de naturalização e para salientar seu caráter desnecessário.

Para Foucault (1979, p. 175), o poder não se dá, não se troca e nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação; em acréscimo, o poder não é principalmente manutenção e reprodução de relações econômicas, mas, acima de tudo, uma relação de força.

Para Santos (1996), a construção de um território se processa a partir da projeção de trabalho sobre o espaço, ou seja, o território não o é em si mesmo, porque o que faz dele um território é o seu uso, e esse uso faz dele um objeto de análise social.

Salienta Santos (2010, p. 19):

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra *territorialidade* como sinônimo de *pertencer àquilo que nos pertence...* esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência de Estado. Assim, a ideia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução. Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio do homem.

A propósito do sentido restrito de território, Santos (2010) argumenta que o território é o nome político para o espaço de um país, ou seja, a existência de um país supõe um território, porém, a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado.

Segundo Santos (2010), o que interessa discutir é, então, o território usado, sinônimo de espaço geográfico. E essa categoria, território usado, aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território. O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas as quais o autor designa de *sistemas de engenharia*, mas ainda pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, justamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico.

Apesar da multiplicidade de perspectivas dadas ao conceito de território, Haesbaert (2002 e 2004) identifica um elemento presente nas diversas concepções e, portanto, de grande relevância na definição da sua natureza, qual seja, a estreita proximidade com as ideias de controle, domínio e apropriação (políticos e/ou simbólicos) do espaço. Nesse sentido, o território, na visão desse autor, seria o resultado do entrecruzamento de múltiplas relações de poder, sejam aquelas mais diretamente ligadas aos fatores econômicos e políticos, isto é, de ordem mais material, sejam aquelas associadas às questões de caráter mais cultural, com ênfase no poder simbólico.

A fim de contribuir com a explicitação do território, Souza (2011) desenvolve uma ideia de que o conceito de território normalmente evoca o “território nacional” e faz pensar em Estado – gestor por excelência do território nacional –, em grandes espaços, sem sentimentos patrióticos, em governos, em dominação, em “defesa do território pátrio”, em guerras.

Souza pensa (2011), a bem da verdade, que o território pode ser concebido igualmente como escala nacional e em associação com o Estado como grande gestor (se bem que, na era da globalização, um gestor cada vez menos privilegiado). No entanto, ele não precisa e nem deve ser reduzido a essa escala ou à associação com a figura do Estado.

Para ir além dessa visão reducionista do conceito de território, o autor propõe que se busque uma conceituação mais arejada, despida de compromisso de aplicação do conhecimento conceitual adquirido em contextos mais amplos, cujo objetivo é ilustrar o alcance socialmente crítico da análise conceitual sobre o território, no âmbito de um pensamento da questão do desenvolvimento, porque, para Souza (2011, p. 81),

[t]erritórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p.ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto de territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. Não obstante essa riqueza de situações, não apenas o senso comum, mas também a maior parte da literatura científica, tradicionalmente restringiu o conceito de território à sua forma mais grandiloqüente e carregada de carga ideológica: o território nacional.

A relação entre território e uma visão mais abrangente do desenvolvimento precisa ser compreendida por meio da passagem dos grandes territórios hipostasiados pela ideologia às territorialidades complexas do cotidiano (SOUZA, 2011). Tal passagem de um conceito relativo (hipostasiado) para algo absoluto deixa de ter sentido, quando analisamos o território a partir das suas realidades concretas, conforme procuraremos delinear na tese e com base em programas previamente definidos e implantados pelo Governo Federal.

Souza (2011, p. 82) ressalta:

A noção de território embutida no discurso científico confundia-se e amiúde continua a confundir-se, [...], com uma percepção bastante rígida do que seja a realidade em tela. Entre as disciplinas científicas uma exceção tem sido a Antropologia, e particularmente o seu ramo mais recente a Antropologia Urbana; estudos sobre ‘tribos urbanas’ e grupos sociais diversos (minorias étnicas, prostitutas, homossexuais etc) e seus territórios se têm mostrado como importantes contribuições para uma ampliação dos horizontes conceituais e teóricos.

Nas políticas públicas que têm como premissa a abordagem territorial, essa perspectiva específica do conceito não tem sido aplicada, visto que o território é definido pela aglomeração de municípios com certa identidade territorial, em que as dimensões sociais,

políticas, culturais, econômicas e ambientais são consideradas para sua definição e não apenas uma especificidade social.

No que se refere à Geografia Tradicional, Souza (2011, p. 84) assinala:

O território surge, na tradicional Geografia política, como o espaço concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos), que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, 'paisagem'). E mais os limites do território não seriam, é bem verdade, imutáveis – pois as fronteiras podem ser alteradas, comumente pela força bruta -, mas cada espaço seria, enquanto território, território durante todo tempo, pois apenas a durabilidade poderia, é claro, ser geradora de identidade sócio-espacial, identidade na verdade não apenas como o espaço físico, concreto, mas com o território e, por tabela com o poder controlador desse território.

No contexto de definição do território das políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, é possível sustentar que existe a intenção de controle por parte do Governo Federal nos Territórios da Cidadania? Como esse controle se territorializa, por meio das ações dos agentes territoriais?

Em decorrência, sublinhamos a importância de compreender esse processo através da territorialização dos projetos e investimento de recurso do PROINF, nos TC.

Sintetizando a definição de territorialização, esclarecem Mariani e Arruda (2010, p. 6):

Sinteticamente, pode-se dizer que a territorialização é a ocupação e o estabelecimento de forças em novos espaços, a desterritorialização é o movimento de abandono do território e a reterritorialização é o movimento de inserção num novo território. O abandono do território se refere a uma recusa em reconhecer o novo tipo de território, ou um território novo mal-formado ou mal-reconhecido, em relação ao sujeito. Ademais, um território pode ser abandonado se existirem novas dinâmicas socioeconômicas que lhe confirmem novos usos e/ou valores. No mundo globalizado, cada vez mais interligado em rede, observa-se que os fenômenos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização não acontecem isoladamente. A partir do momento em que um espaço é territorializado, ele pode rapidamente, face às dinâmicas do capital, perder sua função e ser desterritorializado por um grupo e reterritorializado por outro, que atribui àquele mesmo espaço nova função, nesta ordem. Assim, nota-se que estes fenômenos adquiriram dinamicidade com a globalização, e são conhecidos como “movimentos de TDR” (das iniciais de Territorialização - Desterritorialização – Reterritorialização).

As novas territorialidades criadas são resultado da contínua transformação da técnica e da sociedade, através do modo de produção da vida (capitalista), provocando a

criação-destruição-reconstrução dos territórios e, conseqüentemente, a territorialização ou a desterritorialização de grupos sociais.

Como assinala Haesbaert (2004), a desterritorialização é fruto do enfraquecimento do controle exercido sobre o espaço, resultando na mobilidade de pessoas, bens materiais, capitais ou informações. O autor enfatiza ainda que a desterritorialização também pode ocorrer na imobilidade, e justifica sua argumentação no fato de que os limites e as relações sociais podem não ser definidos pelo grupo o qual se apropria do território, mas por outro grupo, que o domina.

Para Albagli (2004, p.27) a territorialidade

[...] foi usualmente entendida como princípio jurídico vinculado à base territorial dos Estados, referindo-se à territorialidade das leis, regras, normas, que se aplicam aos habitantes e coisas de um país, cuja contrapartida é a externalidade. A territorialidade contempla, no entanto, mais do que um significado jurídico e não diz respeito apenas à territorialidade do Estado.

Sobre a noção de territorialidade, Albagli (2004) argumenta que ela foi incorporada pelas Ciências Humanas e Sociais – como a antropologia, a psicologia, a sociologia e a própria geografia –, a partir da compreensão de que os comportamentos humanos devem ser analisados igualmente em suas dimensões.

Albagli (2004, p. 28) refere-se à territorialidade como

[...] as relações entre um indivíduo ou seu grupo social e seu meio de referência, manifestando-se nas várias escalas geográficas – uma localidade, uma região ou um país – e expressando um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico. No nível individual, territorialidade refere-se ao espaço pessoal imediato, que em muitos contextos culturais é considerado inviolável. Em nível coletivo, a territorialidade torna-se também um meio de regular as interações sociais e reforçar a identidade do grupo ou comunidade.

Para aprofundarmos a ideia de territorialidade para além da visão tradicional da Geografia, Souza (2011, p. 86) sugere:

Outra forma de abordar a temática da territorialidade, mais abrangente e crítica, pressupõe não propriamente um descolamento entre as dimensões política e cultural da sociedade, mas uma flexibilização da visão do que seja território. Aqui, o território será um *campo de forças*, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre ‘nós’ (o grupo, os membros da coletividade ou ‘comunidade’, os *insiders*) e os ‘outros’ (os de fora, os estranhos, ou *outsiders*).

Tendo em vista o papel da territorialidade, Souza (2011, p. 99) afirma que ela pode ser compreendida de duas formas:

A territorialidade, no singular, remeteria a algo extremamente abstrato: aquilo que faz qualquer território um território, isto é, de acordo com que se disse a pouco, *relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial*. As territorialidades, no plural, significam os tipos gerais em que podem ser classificados os territórios conforme suas propriedades dinâmicas etc.; para exemplificar, territórios contínuos e descontínuos singulares são representantes de duas territorialidades distintas, contínua e descontínua.

As territorialidades distintas moldam territórios contínuos e descontínuos, representantes da espacialização de determinadas tomadas de decisões. É possível que, ao definir os TC no Estado de São Paulo, teremos um determinado tipo de território mais contínuo decorrente das dimensões analisadas e das variáveis analíticas utilizadas para isso. Já na espacialização dos projetos pelos municípios que compõem os TC, esse território vai ter uma territorialização descontínua, em função da definição de onde e como os recursos são investidos e os projetos implantados.

Para a articulação entre os conceitos de território e desenvolvimento, Souza (2011) propõe a ideia de territorialização do desenvolvimento.

Escreve Souza (2011, p. 99-100):

Do mesmo modo que a ideia de território tem permanecido, no discurso científico, salvo algumas exceções, prisioneira de um certo ‘estadocentrismo’, de uma fixação empobrecedora e direta ou indireta legitimatória da figura do Estado, tem igualmente a ideia de *desenvolvimento* sido condenada pelas mais diversas escolas do pensamento e disciplinas (especialmente a economia e a Sociologia do Desenvolvimento) a endossar o moderno civilizatório ocidental, capitalístico, enquanto paradigma universal.

Ao relacionar as ideias de “território” e “desenvolvimento”, Souza (2011) ressalva que o território não é simplesmente uma variável estratégica em sentido político-militar; o uso e o controle do território, da mesma maneira que a repartição real de poder, devem ser elevados a um plano de grande relevância também quando da formulação de estratégias de desenvolvimento socioespacial em sentido amplo, não meramente econômico-capitalista, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica.

A propósito da elaboração de um projeto de desenvolvimento em que não só o crescimento econômico seja o objetivo principal, mas que a busca pela promoção da cidadania igualmente seja fundamental, concordamos com Souza (2011) que, ao se tentar fazer isso, se esboça uma concepção bastante alternativa de desenvolvimento, na qual a questão de uma *territorialidade autônoma* assume importância capital.

Segundo Souza (2011, p. 105-106), a questão é compreender a autonomia

[...] como um processo de auto-instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade; um processo, não raro doloroso, mas fértil, de discussão livre e tradicional' por parte de cada um dos membros da coletividade acerca do sentido e dos fins do viver em sociedade, dos erros e acertos do passado, das metas materiais e espirituais da verdade e da justiça. Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território, catalisador de uma identidade cultural e ao mesmo tempo continente de recursos, recursos cuja acessibilidade se dá, potencialmente, de maneira igual para todos.

Se concebermos a autonomia como um processo em que os agentes territoriais podem gerir seus territórios livremente, por intermédio da criação e preservação de uma identidade sociocultural e que suas potencialidades sejam utilizadas de forma igual para todos, pretendemos também que o projeto de desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal seja catalisador dessas potencialidades.

Nesse contexto, Souza (2011), articulando desenvolvimento e território, ressalta que, quanto ao território, este se define a partir dois ingredientes – o espaço e o poder – e que qualquer poder prescinde de uma base ou de referencial territorial, por mais rarefeita que seja essa base, por mais indireto e/ou distante que pareça ser esse referencial.

Segundo Souza (2011, p. 109),

[...] a questão do desenvolvimento mesmo quando balizada pela plena autonomia como horizonte essencial (e longínquo), se apresenta, sob a forma de pequenos e grandes desafios, quotidianamente e nas mais diferentes escalas, das mais modestas às menos acanhadas. Em todos os casos os atores se verão confrontados com necessidades que passam pela defesa de um território, enquanto expressão da manutenção de um modo de vida, de recursos vitais para a sobrevivência do grupo, de uma identidade ou de liberdade de ação.

De acordo com essa perspectiva, Souza (2011, p. 112) interpreta que:

[...] a territorialidade não é um epifenômeno no contexto da luta por uma maior justiça social e, como horizonte 'utópico', pela plena autonomia. Para uma dada coletividade, gerir autonomamente seu território e autogerir-se são

apenas os dois lados da moeda, e representam ambos uma *conditio sine qua non* para uma gestão socialmente justa dos recursos contidos no território. Ao focalizar o controle territorial de modo a ressaltar a sua importância não para o poder heterônomo – servindo o território, inclusive, enquanto construção ou instrumento ideológico [...], mas para a autonomia, fugiu-se do padrão corrente de abordagem, que é o de deter-se nos ‘usos maquiavélicos’ do espaço e do território propriamente dito.

A territorialização de ações alicerçadas nas decisões internas dos agentes indutores do desenvolvimento ou daqueles cuja participação se pretende estimular, nas ações das políticas públicas implementadas pelo Governo Federal, tem reforçado disseminação de uma ideia de território e desenvolvimento pautada em normas e regras de conduta e de decisão que chegam de fora, reforçando o que Souza (2011) define como “atuação de poder heterônomo no território”.

De sorte a buscar um desenvolvimento para além de uma visão alicerçada na conduta ou no emprego de normas impostas por um agente de fora do território (Governo Federal) e transformá-las em recursos e instrumentos que beneficiem os agentes territoriais, é preciso transformar uma visão de desenvolvimento definido na atuação do poder heterônomo para uma perspectiva alternativa que vê o desenvolvimento essencialmente como um processo “amigável” (SEN, 2010).

Conforme Sen (2010, p 55) essa perspectiva

[é] principalmente uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) *o fim primordial* e (2) *o principal meio* do desenvolvimento.

Portanto, é necessário articular desenvolvimento e território, em que a territorialização das ações políticas dos programas do Governo Federal direcionadas para a agricultura familiar, não promovam apenas os sistemas produtivos, mas contribuam com a promova a cidadania nos espaços rurais, visando ir além de um projeto de desenvolvimento que leve em consideração exclusivamente uma visão economicista.

Com esses esclarecimentos e essa possível interface entre desenvolvimento e território, concordamos com Sen (2010, p. 76-77), quando frisa que o objetivo do desenvolvimento relaciona-se

[...] à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. As capacidades individuais dependem crucialmente, entre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas. Ao se instituírem disposições institucionais apropriadas, os papéis instrumentais de tipos distintos de

liberdade precisam ser levados em conta, indo-se muito além da importância fundamental da liberdade global dos indivíduos. Os papéis instrumentais da liberdade incluem vários componentes distintos, porém inter-relacionados, como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparências e segurança protetora. Esses direitos, oportunidades e intitamentos instrumentais possuem fortes encadeamentos entre si, que podem se dar em diferentes direções.

Para completar sua ideia de desenvolvimento como liberdade, Sen (2010, p. 77) salienta:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dar a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiária passiva dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.

Esses apontamentos reiteram a importância que os conceitos de desenvolvimento e território possuem para a determinação do processo de desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, com o Programa Territórios da Cidadania e seu *mix* de ações, inclusive o PROINF.

Para ampliar nossa análise da interface entre desenvolvimento e território, tendo como base o processo de implementação do PROINF, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, vamos fazer uma apreciação do que a ideia de território adquiriu, nas políticas públicas do Governo Federal para a agricultura familiar.

O conceito de território está sendo utilizado pelas agências estatais fomentadoras dos programas direcionados ao desenvolvimento territorial (Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Ministério de Desenvolvimento Agrário), de que se destacam elementos antigos e novos, nas políticas públicas para o campo brasileiro.

Essas políticas públicas pressupõem uma nova articulação entre os atores sociais inseridos nesses espaços, por conseguinte, o lugar incorpora novas ações no que diz respeito às técnicas e relações sociais. Assim, os atores envolvidos nesse processo “constroem” um novo território, a partir da mudança das relações pré-estabelecidas, promovendo um rearranjo na organização interna desses territórios.

O território emerge com uma nova roupagem para a ação do Estado, segundo avalia Schneider (2003, p. 9):

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas, a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários, a redefinição do papel das instituições e cresce a importância das esferas intra-nacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com estes organismos locais tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial.

Portanto a atuação do Estado tem-se pautado na implantação de políticas públicas que visam ao desenvolvimento territorial, numa perspectiva prática e normativa.

Na perspectiva de Schneider e Tartaruga (2004, p.100), a abordagem territorial aparece como uma noção a qual permitiria explicar o papel do contexto e do espaço social como fator de desenvolvimento.

Como se sabe, o enfoque territorial tem ensejado propostas concretas de intervenção estatal, bastando citar como exemplos o programa LEADER na União Européia, o programa de empoderamento comunitário nos Estados Unidos, as mesas de concertação e os sistemas locais de produção agrícola no Peru, a produção agroecológica de frutas no Chile e, no Brasil, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estes exemplos indicam uma clara preocupação instrumental e normativa, pois o território (a unidade de referência deste enfoque) passa a ser entendido como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal.

De acordo com Schneider (2003), a abordagem territorial assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção estatal no tecido social, em escala local, regional, microrregional etc. O território passa a ser uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para o planejamento de ações governamentais, as quais promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social.

Em consequência, para Schneider e Tartaruga (2004), a Geografia, que reivindica um caráter analítico e conceitual ao território, também vem discutindo intensamente esse novo uso do território. Na perspectiva disciplinar da Geografia, contudo, o território assume uma conotação menos instrumental e se liga inequivocamente à discussão da projeção espacial do poder. Percebe-se, assim, que a forma como é tratado o território se diferencia substancialmente do debate sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural.

Na opinião de Bonnal e Maluf (2007), a maneira como o território é levado em conta, nas políticas públicas, evoluiu fortemente durante as duas últimas décadas e teve como principais eventos: a promulgação da Constituição Federal de 1988; a resolução da crise

monetária, em 1994, após sucessivos planos econômicos; a reforma fiscal, em 1998; a privatização de empresas públicas e o tratamento da crise da dívida.

Já no período recente, vários outros acontecimentos, dependentes entre si, tiveram uma influência determinante no redirecionamento das políticas públicas rurais, tais como o processo de reorganização dos movimentos sociais, a emergência da agricultura familiar, dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, dos pescadores artesanais, dos ribeirinhos como categoria sociopolítica, com capacidade de negociar junto ao Estado a elaboração de políticas públicas diferenciadas para cada grupo específico.

Esses movimentos de reivindicação e luta pela melhoria das condições de vida e produção demonstram que esses agentes territoriais não aceitam passivamente esta atuação do Governo Federal em seus territórios.

Explicitam Mariani e Arruda (2010, p. 5-6):

Desta feita, o território é uma categoria de análise produzida por ações políticas e socioeconômicas. Emerge como um produto da construção de uma sociedade, num processo de apropriação de uma porção do espaço por uma coletividade. Observa-se que os múltiplos agentes, como os governos, as empresas e os próprios indivíduos podem criar e/ou destruir territórios a partir do momento em que habitam e começam a estabelecer relações nos espaços, com os poderes de dominação e apropriação que lhe são peculiares. Diz-se que os processos de criação e expansão dos territórios são as territorializações, ao passo que as dinâmicas de destruição e contração dos territórios são as desterritorializações, sendo que as práticas recriação dos territórios desterritorializados são as reterritorializações.

De acordo com Schneider (2009), nos anos recentes, ocorreram mudanças importantes de caráter político, prático e analítico nas formas de compreender a dinâmica da ruralidade, dos territórios e dos processos de desenvolvimento. A emergência do que vem sendo denominado, na literatura, “desenvolvimento territorial rural” está diretamente ligada a essas mudanças mais gerais na forma de se pensar, analisar, praticar e discutir a ruralidade, os territórios e os processos de desenvolvimento.

Mesmo reconhecendo que a perspectiva do desenvolvimento territorial cooperou para uma nova forma de refletir sobre a ruralidade, a fim de elaborar políticas públicas e implementar experiências práticas, do ponto de vista da operacionalidade e da materialização dos projetos e ações dessas políticas, é importante assinalar que isso realmente não tem acontecido.

A despeito da pouca efetividade concreta das políticas públicas com abordagem territorial, concordamos com a visão de Schneider (2009, p.52-53):

Não é sem motivo que as políticas públicas lastreadas nesta perspectiva assentam suas estratégias de ação sob as prerrogativas da parceria, da participação e da governança. Em certo sentido, talvez isto explica porque a perspectiva dos territórios de identidade vem sendo utilizada como referencial por varias instituições, organizações não-governamentais e mesmo órgãos governamentais em vários países da América Latina (como é o caso, por exemplo, do programa de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do IICA no Brasil).

Apesar de afirmar que, do ponto de vista teórico, as políticas públicas com abordagem territorial têm comparecido em diversos documentos e diretrizes de órgãos institucionais, Schneider (2009, p.55-56) adverte:

A perspectiva do desenvolvimento territorial rural vem evoluindo de forma expressiva no período recente, vindo a se constituir em uma abordagem que possui referências políticas, práticas e teóricas que tem influenciado formuladores de políticas, mediadores e estudiosos. Malgrado sua atração, acredita-se que se trata de uma abordagem que ainda precisa ser submetida ao crivo da experimentação, da avaliação e, sobretudo, do decurso do tempo. Muitas ações e iniciativas de caráter territorial têm recebido o apoio de governos e instituições, assim como organizações da sociedade civil passaram a organizar projetos e formas de gestão que reivindicam um aporte territorial. Os analistas e pesquisadores, por sua vez, também vêm mobilizando conceitos e novas metodologias com a intenção de elaborar referências ao estudo destes processos.

A contribuição da interface entre desenvolvimento e território nos ajuda a compreender a perspectiva que as políticas com essa abordagem têm adotado, no Brasil.

Portanto, concordamos e utilizamos nesta tese a conceituação proposta por Schneider e Tartaruga (2004, p 108), para quem

[...] o território é definido como um espaço determinado por relações de poder, definindo, assim, limites ora de fácil delimitação (evidentes), ora não explícitos (não manifestos), e que possui como referencial o lugar; ou seja, o espaço da vivência, da convivência, da co-presença de cada pessoa. E, considerando ainda, o estabelecimento de relações, internas ou externas, aos respectivos espaços com outros atores sociais, instituições e territórios. Este conceito pode ser útil para o estudo de uma ampla gama de situações e processos sociais e, sobretudo, para a discussão do desenvolvimento rural.

No caso específico das políticas direcionadas para os agricultores familiares dos TC, esse procedimento ainda apresenta grandes problemas e desafios para sua efetivação.

Desse modo, a análise mais simplista do processo de implementação de uma política que se pretende ser territorial, sem a devida observação da territorialização de suas

ações no território e sem a devida perspectiva dos seus beneficiários diretos, pode trazer uma análise apenas institucional e enviesada desse processo.

Nesse sentido é preciso compreender os pressupostos teóricos do emprego da abordagem do desenvolvimento territorial, no Brasil no contexto das políticas públicas, inserindo-se um debate sobre o papel desses conceitos no processo de implementação das políticas com essa perspectiva. Para isso, a definição das variáveis analíticas utilizadas nas políticas públicas com abordagem territorial é imprescindível para esse processo.

No próximo item, vamos elencar as principais variáveis analíticas utilizadas nas políticas públicas de enfoque territorial, para, em seguida, fundamentar nossa análise em exemplos que contribuíram com as perspectivas dessas políticas, na Europa, no Brasil e na América Latina.

2.2 - Análise de políticas públicas territoriais no Brasil e suas variáveis analíticas

Existem diversas maneiras de abordar a temática de análise de políticas, porém, como realizar uma análise a partir de uma concepção geográfica?

Ao chamar a atenção sobre a contribuição que a Geografia tem, quanto à formulação e implementação de políticas públicas, Serpa (2011, p. 38) ressalta:

Certamente se há aqui alguma especificidade do conhecimento geográfico relativa às políticas públicas, ela está na dimensão espacial que permeia a temática, fazendo pensar em questões como a distribuição espacial dos programas, planos e projetos no território nacional e as desigualdades regionais advindas da formulação e da implementação das políticas públicas no Brasil. A Geografia tem muito a colaborar e a dizer também na questão da articulação de escalas e recortes espaciais, muitas vezes ignoradas ou relegadas a um segundo plano, quando se trata de políticas públicas que buscam articular programas com participação de diferentes níveis de governo no país.

O ponto de partida para qualquer análise de uma política pública é definir quais são os objetivos e as demandas as quais fazem parte da implementação e materialização de suas ações nos territórios, por meio das práticas sociais e espaciais que constituem o processo de implementação de um determinado programa, em um território.

O objetivo principal de uma análise de política pública deve ir além definição de resultados, todavia, deve compreender como as ações são definidas e apropriadas pelos agentes territoriais envolvidos no processo de sua implementação.

Nesse sentido, a definição dos conceitos, da escala, dos agentes territoriais e das demandas é, sem dúvida, um instrumento analítico importante para caracterizar as políticas de desenvolvimento territorial em um determinado programa.

Desde a década de 2000, as políticas públicas para a agricultura familiar têm se constituído em um importante instrumento para promover um projeto de desenvolvimento que visa à dinamização dos sistemas produtivos voltado para um público que sempre ficou excluído dos planos de desenvolvimento agrícolas, no Brasil.

O principal agente dessas políticas públicas tem sido o Governo Federal, que ocupou um espaço deixado pelo macroprocesso das políticas agrário-fundiárias, nos diversos territórios, pois sempre priorizou o agronegócio e os produtores mais capitalizados.

É a partir dessa concepção que realizamos a análise do processo de implementação do Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), como um eixo do Programa Territórios da Cidadania (PTC), com o objetivo de compreender como ele contribui para a estruturação dos sistemas produtivos dos seus beneficiários, nos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo.

Na análise de políticas públicas, é necessário ter claro os procedimentos metodológicos e as variáveis analíticas selecionadas, as quais possibilitem a compreensão do processo usado para a efetivação das diretrizes dos programas analisados.

Assim, a definição das concepções, princípios, objetivos, métodos, operacionalização, escala, critérios, público-alvo e demandas corresponde a instrumentos analíticos importantes para a análise dos programas que formam um projeto de desenvolvimento.

A análise dessas políticas públicas tem-se constituído em um importante instrumento metodológico de informação e de divulgação de resultados dos programas implantados pelo Governo Federal, em diversos TC brasileiros.

Segundo Secchi (2013), análise é o estudo de um fenômeno complexo, por meio da fragmentação de suas partes, com base no estudo das inter-relações das partes, a fim de fazer aproximações de como funciona o todo, ou seja, é a atividade ou método de pesquisa preocupado em criar conhecimento sobre o processo de políticas públicas.

É na perspectiva de Secchi (2013) que examinamos o PROINF, nos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo, a partir da compreensão do processo de implementação do PTC, no Brasil e nessa unidade da federação, visando a compreender quais são as principais territorialidades produzidas por essa política com enfoque territorial.

Na análise de políticas públicas territoriais, o levantamento dos resultados de um programa, as relações de poder dos agentes territoriais (papel das instituições e dos beneficiários) e suas práticas sociais e espaciais são temas fundamentais para a compreensão das dinâmicas das territorialidades, nos territórios.

A definição dos temas, das categorias e das variáveis analíticas, em uma análise de política pública, depende dos objetivos da investigação. Portanto, na análise de um programa com caráter territorial, a escolha das categorias de análises deve ser feita de acordo com o recorte e objetivo do programa selecionado para investigação empírica da pesquisa.

Flexor e Leite (2007, p. 200) salientam:

Em razão da complexidade dos padrões de interação sociais envolvidos na formulação e na gestão das políticas públicas, os estudiosos dessas formas de ações coletivas organizadas têm procurado elaborar modelos e/ou referenciais analíticos capazes de capturar os elementos essenciais do processo de decisão que levaram a sua institucionalização.

Nessa dinâmica, é preciso selecionar as informações fundamentais (variáveis analíticas) as quais possibilitem a compreensão das decisões adotadas pelos agentes territoriais, no sentido de direcionar suas práticas sociais e espaciais e os caminhos e instrumentos para definir os projetos e ações necessárias para determinado território.

Enfatiza Secchi (2013, p. 151/152):

Uma análise de política pública pode ter objetivo descritivo, explicativo ou prescritivo. Tem objetivo descritivo quando busca mostrar as características processuais de um fenômeno, desmascarar reducionismos e esclarecer como esses fenômenos se desenvolvem em sua complexidade. Em outras palavras, busca mostrar como as coisas acontecem. Tem objetivo explicativo quando busca entender as relações causais entre fenômenos de políticas públicas. Ou seja, busca, descobrir, porque as coisas acontecem. Tem objetivo prescritivo quando pretende servir como subsídio para a prática política. Em outras palavras, busca mostrar como as coisas deveriam acontecer, com base em valores, justificativas e pressupostos éticos.

Devido à complexidade do PROINF, no contexto do PTC, focamos nossa análise nos objetivos descritivos (como os processos acontecem) e explicativos (porque as coisas acontecem), com base na ideia de territorialização das práticas socioespaciais, decorrentes da dinâmica das ações dos agentes sociais e do desenvolvimento almejado.

A partir de uma perspectiva da geografia política e cultural, Serpa (2011, p. 46) recomenda, do ponto de vista geográfico, que uma política pública pode ser analisada pelas seguintes variáveis:

[...] escalas, território, poder, região, cultura, identidade e cidadania. Elas oferecem a oportunidade para a Geografia avançar nessa discussão, norteando-se por uma abordagem dialética e cultural para a análise das políticas públicas.

Conforme Serpa (2011), essas variáveis analíticas oferecem a oportunidade para a Geografia avançar na discussão do processo de formulação e implementação de políticas públicas, norteando-se por uma abordagem dialética e cultural, na análise dessas ações no contexto brasileiro.

No exame de políticas com abordagem territorial, concordamos com Serpa (2011), quando assevera que as variáveis como escalas, território, poder, identidade e cidadania são fundamentais para a compreensão da territorialização do desenvolvimento territorial, por meio da ação do Governo Federal, como o PROINF.

As variáveis analíticas de uma política pública também dependem dos programas que serão analisados, dentre as quais destacamos: órgãos institucionais (ministérios, secretarias, fórum, conselhos, câmaras temáticas) que fazem parte do contexto operacional ou que estão indiretamente vinculados ao seu processo de implementação, instituições¹⁵ (leis, decretos, resoluções e manuais), agentes territoriais (gestores, atores e beneficiários), necessidades (demandas) operacionalidade adotada (objetivos, metas, ações e projetos), escalas espaciais (Estado, região, território, município, espaços rurais e urbanos), atividades produtivas desenvolvidas nos espaços rurais selecionados para a pesquisa (criação de gado, produção de leite, café, mel, hortaliças) e recursos investidos.

Ainda que não seja possível abranger todas as variáveis analíticas elencadas, é preciso ter claro o recorte geográfico (escala espacial), os beneficiários e os objetivos do programa, para não restringirmos muito a capacidade explicativa sobre a formulação e a implementação das políticas de desenvolvimento territorial, na perspectiva dos espaços rurais.

Analisadas e observadas em conjunto, as informações levantadas sobre o PROINF, no contexto do PTC, permitem traçar um panorama da situação dos territórios e fornecer subsídios indispensáveis para o conhecimento das características territoriais as quais podem enriquecer o processo de gestão das políticas públicas e dos arranjos institucionais desses programas, no Estado de São Paulo, ou seja, como o processo de produção dos territórios acontece a partir dessas políticas públicas.

¹⁵Instituições são regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos. Aplicando esse conceito à área de políticas públicas, as instituições são regras constitucionais, os estatutos, os códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas. Instituições, nessa acepção, são: jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais (cf. SECHI, 2013).

Nas políticas com enfoque territorial, a esfera de ação resultante de um programa dependerá das capacidades de articulação e de decisão dos principais agentes dos órgãos públicos (Governo Federal, Estadual e Municipal, ministérios, secretarias, departamentos, institutos de pesquisas, universidades); sociedade civil organizada (Cooperativas, Associações, fóruns, conselhos, câmaras temáticas e igrejas); empresas privadas (indústrias, agroindústrias e comerciários) e beneficiários ligados às metas e objetivos de uma determinada política pública.

É a partir dessas variáveis analíticas que PROINF, enquanto uma ação do PTC, é o objeto de análise desta tese de doutorado, a qual parte da compreensão do funcionamento da sua complexidade e das diretrizes associadas aos espaços rurais, cooperando com a produção de dados e informações que retratem o seu processo de implantação nos TC do Estado de São Paulo.

Compreendemos que, no PROINF, as ações implantadas nos territórios são resultado da atuação dos agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários) que participam do programa e elaboram mecanismos para sua implementação.

Para a compreensão das dinâmicas do PROINF, na conjuntura do PTC, utilizamos o conceito de “análise de ciclo de política pública”, no sentido de abranger as diversas dimensões desses programas, a fim de verificar sua capacidade de dinamizar os sistemas produtivos dos espaços rurais e seus rebatimentos, no desenvolvimento territorial.

Nessa linha, Baptista e Rezende (2011, p. 142) asseveram:

A ideia de ciclo da política talvez seja a perspectiva mais corrente e compartilhada nos estudos atuais de política, com grande parte dos estudos fazendo uma análise por momentos ou fases do processo político. Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência.

Entre as vantagens e desvantagens da análise de política por fase, Baptista e Rezende (2011, p. 142-143) observam:

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Já as desvantagens estão por conta da inevitável fragmentação que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. Por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque. Além disto, a aplicação deste(s) modelo(s)

carrega consigo o perigo de se imaginar que a política se comporta de forma previsível. Imagina que é possível fazer um estudo das políticas que seja neutro ou que abstraia totalmente das disputas e intenções dos analistas. Ou seja, há dificuldade de se discutir as implicações políticas na afirmação deste ou daquele modelo. No entanto, esta é uma questão que se apresenta para todo o campo de análise da política e não apenas para o uso específico deste modelo.

Nessa perspectiva de análise, o primeiro passo é o de reconhecimento de um problema como de relevância pública. Assim, os problemas constituem o ponto de partida para a geração de uma política pública (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

No caso dos programas PROINF, os problemas definidos como relevantes pelo Governo Federal estão ligados à redução da pobreza e implantação de infraestrutura produtiva, de forma a dinamizar as atividades agrícolas desenvolvidas nos espaços rurais, para que seus resultados possam contribuir com o desenvolvimento territorial.

O reconhecimento desses objetivos foi feito por meio de levantamento das condições de vida precária que parte dos beneficiários territoriais dos TC vivia, com a delimitação do número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), número alto de agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas e pescadores.

O PTC, em sua dimensão geral, oscilam entre a redução da pobreza, a promoção da cidadania e o investimento econômico na implantação de infraestrutura e equipamentos para dinamizar as atividades produtivas dos pequenos produtores rurais, nos territórios. Essa característica enriquece a elaboração desta tese e possibilita fazer a transposição de uma análise geral do Programa Territórios da Cidadania para um eixo e um tema desse programa, quais sejam o PROINF e a Gestão Territorial do TC do Estado de São Paulo.

Nesse aspecto, após a definição do problema, a nova fase é a de formulação.

Na perspectiva do ciclo da política, Baptista e Rezende (2011, p. 148) afirmam:

[...] o passo seguinte à entrada do problema na agenda governamental é a formulação da política¹⁶, ou seja, o momento no qual, dentro do governo, se formulam soluções e alternativas para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre intenções e ações. Para os analistas, somente após a fase de formulação estão dadas as condições para a tomada de decisão, que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da

¹⁶ Nos capítulos 4, 5 e 6 detalharemos o processo de institucionalização do Programa Territórios da Cidadania e do PROINF, a fim de compreendermos as diretrizes adotadas pelo Governo Federal na formulação dessas políticas públicas.

intervenção. Neste modelo de análise, as fases formulação e tomada de decisão ganham relevância, pois nelas se definem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação. É quando se explicitam as escolhas políticas de uma autoridade, em qualquer nível em que esta autoridade esteja localizada.

Em políticas públicas com enfoque territorial, a análise e a compreensão do processo de formulação das ações, as escalas dos fenômenos sociais e espaciais e as demandas dos agentes territoriais são de extrema importância para se perceber como as práticas sociais e espaciais são articuladas pelos agentes participantes.

Nessa fase, é possível delimitar também a atuação do Governo Federal e de seus órgãos governamentais, no sentido de favorecer ou limitar uma política.

Frisam Baptista e Rezende (2011, p. 148):

[...] no processo de formulação e decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação. Este também tem sido um problema indicado nas análises para o próprio desenvolvimento de muitas políticas: a pouca materialidade e a falta de elementos concretos no processo de formulação e decisão.

Com relação ao PTC, sua formulação pelo Governo Federal partiu da necessidade de concentrar todos os programas e ações de seus ministérios e secretarias, os quais já estavam funcionando, sob um único programa – o PTC. O procedimento adotado visou a articular o programa nos territórios que apresentavam economias estagnadas.

A formulação do PROINF acontece no contexto de desenvolvimento rural, com base na elaboração de projetos voltados para dinamizar as atividades produtivas já realizadas pelos assentados, agricultores familiares convencionais, quilombolas e pescadores dos territórios.

Definidos os problemas a serem solucionados ou minimizados e a formulação, a próxima fase é a sua implementação, conforme explicam Baptista e Rezende (2011, p.149):

[...] a fase de implementação, definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros. Para alguns analistas a implementação é a fase administrativa da política, onde todo o controle está nas mãos dos “formuladores”, situados no topo das organizações. Esta forma de compreender a implementação ficou conhecida como enfoque *top-down*, porque define a existência de uma organização central que assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades.

É nesse contexto que o PTC assume o caráter do enfoque *top-down*, na sua elaboração, em que uma organização central, representada pelo Governo Federal e seus órgãos operacionais, sob a Coordenação da Casa Civil, assume forte controle sobre os fatores políticos, organizacionais e técnicos do programa.

Conforme Secchi (2013, p. 60):

O modelo *top-down* de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia de classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes.

Concordamos com Baptista e Rezende (2011), os quais ressaltam que a implementação é encarada no campo da análise de políticas como um “jogo”, em que uma autoridade central procura induzir os agentes implementadores a colocar em prática estratégias que lhes são estranhas. Todavia, a resposta (aceitação, neutralidade ou rejeição) dos agentes implementadores depende de muitos fatores, tais como: o entrosamento entre formuladores e implementadores, a compreensão da política, o conhecimento de cada fase do processo e da quantidade de mudanças envolvidas com a nova política.

A aceitação, neutralidade ou rejeição de uma ação pública, em um determinado território, vai depender dos processos políticos e operacionais adotados pelos gestores territoriais e da disputa de poder que será desenhada no contexto do cotidiano dos beneficiários territoriais.

Essa característica vai influenciar na territorialização das ações e dos projetos em maior e menor escala espacial dos territórios, provocando a constituição de territórios descontínuos, do ponto de vista da atuação governamental e da distribuição dos recursos das ações definidas para investimento.

Nesse sentido, participar do PROINF, no contexto do PTC, é ter que se submeter às condições previamente definidas pelo Governo Federal, por meio de decretos e editais, caracterizando uma autonomia relativa para os beneficiários dos programas.

É a partir dessa orientação do Governo Federal, com a matriz de ação, que os agentes territoriais irão se organizar e programar as ações que acontecerão nos territórios.

Portanto, não existe neutralidade nas intencionalidades dos agentes, nas diversas fases da implementação de uma política pública, pois a grade de interesses e objetivos é

diversificada, conflituosa e muitas vezes sem articulação entre as ações e as reais necessidades dos beneficiários do programa e de suas organizações.

Essa relação é permeada pela atuação do Estado junto à sociedade, conforme abordada por Amabile (2012, p. 390):

As políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade. Grupos organizados se revezam como condicionantes dessas variáveis participando direta e indiretamente do processo decisório que as sustenta.

Segundo Flexor e Leite (2007), as organizações emergem da agregação de indivíduos com interesses comuns e, por conseguinte, são voltadas para a proteção e a promoção dos interesses individuais ou de seus próprios interesses (representativos da convergência dos interesses individuais). As políticas públicas, nesse sentido, são o resultado de um processo político que procura alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições.

Como destacam Rover e Henriques (2006, p. 116):

Em geral, se é verdade que as práticas de democracia participativa podem significar um contributo para o desenvolvimento das populações locais, em particular das mais desorganizadas e necessitadas, é igualmente demonstrável, por outro lado, que o argumento da democracia e do desenvolvimento serve muitas vezes à reprodução local de práticas de dominação e de desigualdade sociais.

Nesse processo, temos uma dinâmica que envolve a tomada de decisões e de disputa de poder, muitas vezes orientada por apenas um pequeno grupo dentro do território, que, amparado pelo discurso da coletividade, decide por ações setoriais e pouco abrangentes e sem articulação entre os sistemas produtivos dos espaços rurais dos territórios.

Nessa fase, Baptista e Rezende (2011) ressaltam que essa concepção faculta ao gestor a possibilidade de considerar insucessos (em especial, a não consecução de objetivos e metas) como “desvios de rota” cometidos por aqueles que localmente não foram capazes de executar a política da maneira exata como foi estabelecida. Esse procedimento embute, portanto, uma divisão do trabalho, na qual os que estão no nível central de poder (no caso do PTC e do PROINF) detêm o monopólio da elaboração e da implantação das políticas, restando aos que estão na “ponta” dos serviços (gestores, representantes e beneficiários) a colocação em prática do que foi pensado por aqueles que estão no comando da política.

Nesse sentido, quando existem acertos, os bônus são capitalizados, sobretudo, pelos gestores e atores, enquanto os ônus dos erros são distribuídos entre os executores e os

setores da sociedade, que sofrem por não terem seus problemas superados (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Tendo como exemplo o PROINF, pode-se fazer uma crítica a essa fase de implementação. Partindo da perspectiva do sucesso ou do fracasso das ações nos territórios, é possível perceber que, quando os resultados são satisfatórios, os agentes territoriais (sociedade civil ou poder público) usam esses resultados para se autopromover. Porém, quando os resultados são negativos, é possível observar muito discurso colocando a culpa nos beneficiários territoriais (sejam os representantes do espaço rural, sejam do urbano), afirmando-se que são desorganizados, desarticulados, incapacitados ou que não possuem o perfil necessário para tal empreendimento.

Para além de resultados positivos ou negativos dos projetos, é preciso avançar e qualificar a análise de políticas públicas com enfoque territorial, no sentido de compreender como o processo de implementação propiciou o desenvolvimento de determinado sistema produtivo ou alcançou os objetivos propostos.

O PROINF constitui um programa que prioriza uma demanda social, a qual sempre ficou em segundo plano nas políticas agrícolas e agrárias, no Brasil.

Ao priorizar os agricultores familiares convencionais, os assentados de reforma agrária, os quilombolas, os indígenas e os pescadores, como público beneficiário, o Governo Federal trouxe para o centro dessas políticas um público que sempre ficou às margens das políticas agrícolas produtivistas.

Trazer os sujeitos¹⁷ para análise, e não restringi-los aos atores, pode então possibilitar uma percepção dos sentidos e atribuições diversas de cada participante no debate político (BAPTISTA; MATTOS, 2011).

O PROINF não deve ser analisado de forma simplista, mecânica ou em uma única direção, mas é necessário compreender que o processo de sua implementação passa por diversos momentos, os quais podem influenciar os resultados finais, e que os agentes territoriais e o Governo Federal são responsáveis pelo sucesso ou fracasso de uma ação ou meta, nos territórios.

Nessa perspectiva de análise, compreender como as diretrizes são materializadas pode contribuir para melhorar o atendimento aos beneficiários dos programas.

¹⁷ Entendemos como agentes territoriais as pessoas diretamente envolvidas nos processo de implementação de uma política pública. Com relação aos Programas Territórios da Cidadania e PROINF, os agentes territoriais foram divididos em gestores territoriais, que são aqueles que fazem parte dos órgãos governamentais dos níveis federal, estadual e municipal, os representantes territoriais, grupo formado pelos representantes da sociedade civil organizada ou não (presidente das associações, cooperativas, grupo de produtores etc.) e os beneficiários territoriais, parcela composta por assentados, agricultores familiares convencionais, quilombolas e indígenas.

No contexto do PTC, em que os projetos do PROINF devem ser elaborados pelos agentes territoriais, é possível perceber que há uma possibilidade de acontecer um enfoque *bottom-up*, que Baptista e Rezende (2011, p. 150) explicam:

Neste enfoque, pressupõe-se que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução. Parte da análise das redes de decisões que se estabelecem no enfrentamento entre os diversos atores quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes. Parte também da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração da política, o que condiciona o momento da implementação.

Portanto, o PROINF, no contexto do PTC, apresenta tanto o enfoque *top-down*, em que as ações são definidas pelos gestores centrais do programa, por meio de editais, como o enfoque *bottom-up* (elaboração de projetos na base territorial), em que as metas são decididas de “baixo para cima” (no território, mesmo que de forma representativa), ou seja, com uma ação mais direta e intensa dos gestores e representantes do que dos beneficiários.

Secchi (2013, 61) ressalta que, no modelo *bottom-up*,

[o] formato que a política pública adquire após a tomada de decisão não é definitivo, e a política é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que depara com os problemas práticos de implementação.

É necessário ressaltar que o PROINF apresenta dupla metodologia de planejamento de suas ações, que traz aspectos significativos de sua organização, dentre as quais:

- 1- Apresenta o enfoque *top-down* (de cima para baixo, com a publicação de edital) e *bottom-up* (de baixo para cima, por meio de projetos submetidos pelos agentes territoriais);
- 2- Revela maior compromisso e envolvimento do Governo Federal nos territórios;
- 3- Tem a possibilidade de uma melhor articulação das ações e metas dos projetos implantados nos territórios;
- 4- Permite a formação de uma rede de projetos ligados aos setores produtivos dos espaços rurais;
- 5- Favorece a organização de espaços de diálogos entre os agentes territoriais, que se dá entre os agentes da Câmara Temática de Agricultura e Desenvolvimento.

Essa dupla metodologia de planejamento e operacionalização do PROINF possibilita uma articulação desse programa com a abordagem do desenvolvimento territorial, que se vem colocando nas análises de políticas e programas implementados, a partir da ação do Governo Federal nos Territórios Rurais e da Cidadania.

Portanto, a partir da interface entre a noção de desenvolvimento e do conceito de território com a perspectiva de análise de políticas públicas, definimos para a realização desta tese, as seguintes variáveis analíticas:

- Recorte espacial: TC do Estado de São Paulo;
- Aspectos físicos dos territórios: clima, solo, vegetação e hidrografia dos territórios;
- População territorial: composição da população total, desmembrada em rural e urbana, dos TC localizados no Estado de São Paulo, para compreendermos a espacialização populacional;
- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM): agrega sinteticamente indicadores sociais (educação e longevidade) e de renda (renda *per capita*) e favorece uma análise mais específica desses indicadores, nos municípios, através das diferenças entre os dados representativos do desenvolvimento. O IDH é calculado por indicadores como renda (PIB *per capita*), educação (alfabetização e taxa de matrícula) e longevidade (expectativa de vida, ao nascer), em cada país, região, município ou território.
- Demanda social (beneficiários): agricultores familiares convencionais, quilombolas, assentados, pescadores e indígenas formam os grupos priorizados pelo Governo Federal, para serem contemplados com os projetos do PROINF. Entre os beneficiários, é possível estabelecer alguns paralelos, como o trabalho familiar, a pouca utilização de maquinários, alto índice de pobreza e baixa escolaridade; por outro lado, temos as diferenças de organização da produção que podem ser encontradas de forma individualizada ou de forma coletiva, por meio de associações ou grupos de produtores. As similaridades entre os beneficiários facilitam o atendimento das demandas e a definição de projetos voltados para a implantação de infraestrutura e equipamentos, nos territórios. As particularidades de cada grupo, por sua vez, também contribuem para tornar a perspectiva de desenvolvimento territorial e rural mais dinâmica, no sentido de se construir uma agenda de ação mais abrangente, a fim de atender às suas demandas;
- Critério de pobreza e extrema pobreza: está definido de acordo com a renda. As famílias que recebem até R\$ 140,00 *per capita* são consideradas pobres, enquanto as que recebem até R\$ 70,00 *per capita* por mês são definidas como extremamente pobres;
- Beneficiários do Programa Bolsa-Família por territórios;
- Composição e atuação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER);

- As microrregiões e as câmaras temáticas: o critério usado para a definição das microrregiões foi a proximidade geográfica entre os municípios, o que poderia facilitar as reuniões e a aproximação dos agentes territoriais. As Câmaras Temáticas são definidas a partir de temas relevantes, de sorte a contribuir com o desenvolvimento territorial e rural.

Essas variáveis analíticas subsidiaram nossa análise para a compreensão do processo de implementação do PROINF, no contexto do PTC, e seus rebatimentos no desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários dos territórios.

A elaboração deste capítulo da tese teve como objetivo examinar os pressupostos teóricos para a abordagem do desenvolvimento territorial, nas políticas públicas para a agricultura familiar. Essa análise foi realizada por meio da interface entre os conceitos de desenvolvimento e território e da abordagem de análise de ciclo de políticas públicas, articulada com a proposta de desenvolvimento territorial que se vem configurando, nos programas implantados pelo Governo Federal, no Brasil. Destacamos ainda os temas e as variáveis analíticas selecionadas para a compreensão do PROINF, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, para analisar a importância desse programa no eixo Infraestrutura e no tema Gestão Territorial.

Nessa perspectiva, problematizamos: é possível caracterizar o PROINF como um programa que poderá contribuir com o desenvolvimento territorial, articulando os sistemas produtivos dos espaços urbanos e rurais?

Para a compreensão desse processo nas diretrizes das políticas públicas com viés territorial, no Brasil, resgatar-se-á, no próximo capítulo, a gênese do desenvolvimento territorial nas políticas internacionais e sua projeção nas políticas brasileiras, a partir do Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), o qual serviu como modelo a ser seguido pelos países em desenvolvimento, como Brasil, Chile e Uruguai, de acordo com as orientações do Banco Mundial.

3- POLÍTICAS PÚBLICAS COM ABORDAGEM TERRITORIAL NA EUROPA, AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é analisar como a abordagem do desenvolvimento territorial foi incorporada no contexto das políticas públicas na Europa e na América Latina, mais especificamente no Brasil, no Chile e no Uruguai. Essa proposição surgiu da necessidade de se entender como essa abordagem tem sido incorporada em realidades socioeconômicas diferentes, por meio do direcionamento de agências multilaterais, como o Banco Mundial.

As políticas públicas de desenvolvimento territorial implantadas na Europa, com objetivos diferenciados do contexto brasileiro, chileno e uruguaio, trazem elementos significativos para se compreender as características das ações implementadas pelos Governos centrais desses países.

Guardadas as devidas diferenças estruturais dos programas europeus para os da América Latina, é possível fazer alguns paralelos entre as perspectivas de desenvolvimento territorial propostas para cada realidade e sua contextualização, nos territórios.

A partir do uso dessa abordagem, faremos a análise do PROINF, no contexto do Programa Territórios da Cidadania (PTC) nos TC do Estado de São Paulo.

Partindo da conjuntura dos espaços rurais dos TC, vamos traçar algumas considerações da operacionalização utilizada pelo Governo Federal na concretização dos seus programas, por meio da análise documental (decretos e editais) e da pesquisa empírica realizada nos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista. Com base nessa análise, vamos contextualizar os avanços e os entraves desses programas, nos territórios.

Outro aspecto importante deste capítulo é fazer uma articulação entre as políticas públicas implementadas no contexto europeu, especificamente o Programa LEADER, e suas influências nas abordagens do desenvolvimento territorial na América Latina, sobretudo no Brasil, Chile e Uruguai.

Com essa caracterização, pretendemos relacionar as principais diferenças entre esses programas, de sorte a compreendermos como o PROINF comparece como um programa que tem a possibilidade de contribuir com o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal.

3.1 - Políticas de Desenvolvimento Territorial na Europa: O Programa LEADER

Este item aborda algumas características do Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), o qual surge da iniciativa da União Europeia em propiciar mecanismos de desenvolvimento rural para regiões com baixo dinamismo econômico.

A origem do Programa LEADER está associada a um rearranjo institucional promovido pelos países europeus, no contexto das políticas públicas para os espaços rurais que não foram contemplados com ações direcionadas à agricultura, pois se constituíam em áreas marginais em termos de produção, sobretudo em relação aos produtos priorizados na Política Agrícola Comum (PAC) ou com condições naturais, como, por exemplo, as montanhas.

A PAC, que não contemplava a multidimensionalidade e a multifuncionalidade dos espaços rurais europeus e não incentivava a competitividade territorial, teve sua implantação ligada com a disseminação do pacote tecnológico da revolução verde, em vários países europeus, provocando uma crise de superabastecimento alimentar causada pela política de subsídios da EU.

Como descreve Hespanhol (2008, p. 371-372):

Entre o final da II Guerra Mundial e os primeiros anos da década de 1970, a economia mundial apresentou grande expansão. Foram efetuados significativos investimentos em atividades produtivas, não somente nos países desenvolvidos, mas também em países subdesenvolvidos. A modernização da agricultura ocorrida em vários países derivou deste movimento expansionista caracterizado pelo expressivo crescimento econômico e pelo grande avanço tecnológico.

Hespanhol (2012) destaca que foi sob esse modelo econômico que a União Europeia, os Estados Unidos e muitos outros países, inclusive subdesenvolvidos, promoveram alterações na sua base técnica de produção e ampliaram a oferta de alimentos e matérias-primas. Graças à modernização da agricultura e ao estabelecimento da PAC, alguns países europeus, com forte dependência da importação de alimentos, não somente se tornaram autossuficientes, como se converteram em exportadores líquidos de produtos agrícolas, a partir dos anos 1980.

Segundo Hespanhol (2012), a PAC foi estabelecida pela Comunidade Europeia, no ano de 1962, e voltou-se basicamente para o apoio à disseminação do pacote tecnológico

da revolução verde até pelo menos os anos de 1980, quando a Europa atingiu a autossuficiência alimentar.

Continua Hespanhol (2008, p. 373):

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.

Nesse sentido, Hespanhol (2012, p. 86) explicita:

Por meio das reformas da PAC houve o reconhecimento do caráter multidimensional e multifuncional dos espaços rurais. Nos espaços rurais estão presentes dimensões econômicas, cultural, natural, histórica etc. A partir de tal reconhecimento emergiu uma nova perspectiva para se interpretar os espaços rurais menos dinâmicos, por meio da introdução de mudanças substanciais nas políticas públicas, até então focadas no apoio à modernização da agricultura.

Essas mudanças implantadas na PAC na União Europeia vão ser a base para a implementação de políticas agrícolas no Brasil, por meio de recomendação das agências multilaterais internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no momento de concessão de financiamentos ao país.

Como ressalta Hespanhol (2007, p. 1):

[...] as ações oficiais voltadas ao desenvolvimento rural estiveram associadas, até o início dos anos 1990, ao produtivismo consubstanciado na “Revolução Verde”. Com a instituição do Programa LEADER pela União Européia no início da década de 1990, tal perspectiva de desenvolvimento rural foi parcialmente rompida, passando a ser reconhecido e valorizado o caráter multifuncional do espaço rural.

Medeiros e Dias (2011, p. 13), por sua vez, salientam:

Na Europa, a partir dos anos 1970, o enfoque territorial como abordagem para análise de políticas públicas ganhou força ao longo de sucessivas reformulações da Política Agrícola Comum (PAC), pelo interesse que esse processo despertou ao modificar a agenda política do desenvolvimento rural, introduzindo a necessidade de superar o "enfoque setorial" até então predominante.

Conforme assinala Hespanhol (2012), na Europa, a escala local vai ser reforçada nas políticas públicas que passaram a ser conduzidas através de financiamento de projetos formulados pela própria sociedade civil organizada, em parceria com as lideranças políticas locais, com a coordenação de instituições públicas, tendo o território como referência espacial básica.

Rodrigues (2011, p. 59-60) afirma:

Dando prosseguimento a um processo iniciado em 1992, reforçado em 2000, no ano de 2003, novamente a PAC passa por uma revisão de seus objetivos, mudando radicalmente seu sistema de subsídios à produção, passou a dar maior liberdade de atuação ao agricultor, no sentido de produzir o que lhe for conveniente, tornando os agricultores mais competitivos e conduzidos pelo mercado. Investimentos mais vultosos seriam disponibilizados para agricultores envolvidos em programas direcionados ao meio ambiente. Hoje a PAC incentiva, mais o crescimento agrícola e valoriza a preservação ambiental com vista a um desenvolvimento agrário mais equilibrado.

Para Hespanhol (2012), é no contexto das reformas da PAC implementadas nos anos de 1992, 1999 e 2003, que o Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) vai ser lançado, com o intuito de valorizar os aspectos ambientais e reconhecer o caráter multifuncional dos territórios rurais.

Ao analisar o contexto de implantação da abordagem LEADER na Europa, Greño, Muniz e Viñas (2008, p.126-127) enfatizam:

La etapa inmediatamente previa al nacimiento de LEADER puede ser caracterizada, de manera sintética, como una etapa en la que se alcanza un cierto punto de ruptura, dado que: e constata que la PAC ha provocado la aparición de excedentes importantes, que obligan a aumentar el gasto agrícola sin que tal aumento del gasto implique una mejora del sector agrario ni mucho menos del mundo rural; las meras políticas de gestión de mercados no pueden dar una respuesta satisfactoria a la agricultura y al mundo rural europeos; la concienciación en torno al problema del despoblamiento de las áreas rurales pone de manifiesto la necesidad de generar empleos conexos y no conexos a la agricultura, mediante actividades como la transformación y comercialización in situ de la producción agraria, el desarrollo de nuevas funciones para la agricultura, la potenciación de actividades extra agrarias, etc; la mayor orientación de los consumidores hacia productos diferenciados de mayor calidad, junto con el incremento de la demanda de la sociedad em general por el medio ambiente, especialmente traducido en un mayor deseo de dedicar su tiempo de ocio a actividades en el medio rural y la toma de conciencia por parte de las poblaciones locales, o al menos de algunos de sus agentes más activos, del valor del potencial endógeno: recursos, conocimientos técnicos, patrimonio, calidad de vida, etc.

Nesse contexto, Greño, Muñiz e Viñas (2008, p. 27) destacam:

O 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).

Nessa linha, avaliam Dinis, Panyik e Breda (2010, p. 303):

A iniciativa comunitária LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), lançada em 1991, é um excelente exemplo de uma abordagem integrada de intervenção em áreas rurais, efetuadas com base em parcerias que operam à escala local e na valorização das redes de intercâmbio de experiências.

Segundo Favaretto (2010, p. 23), a marca inovadora do LEADER foi, em primeiro lugar,

[...] seu viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais; em segundo, pelo tipo de estratégia proposta para a promoção do desenvolvimento rural, com ações do tipo *botton-up*, baseadas no princípio da parceria, de caráter multissetorial e integradas.

Com relação à sistemática de operacionalização, espacialização e objetivos do LEADER no continente europeu, Hspanhol (2007, p. 3) relata:

O LEADER se volta basicamente ao fomento do desenvolvimento local e é implementado em territórios rurais da União Européia. A sistemática de operacionalização do programa, embora siga princípios gerais, é distinta nos diferentes países integrantes do bloco. 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. A maioria dos países situados na porção norte da Europa já contava com planos de desenvolvimento rural e o Programa LEADER veio apenas inová-los e complementá-los. O Programa LEADER passou a estimular a elaboração de projetos inovadores, muitos dos quais associados à expansão e melhoria dos serviços públicos e privados oferecidos a população rural e a revitalização dos patrimônios cultural e ambiental para fomentar atividades turísticas.

No que refere aos projetos do programa, afirma Hespanhol (2008, p. 378):

Os projetos LEADER se voltaram preferencialmente ao melhor aproveitamento dos conhecimentos tradicionais, a valorização dos patrimônios culturais e naturais, a implantação de infraestrutura para a melhoria da qualidade de vida da população rural, a atração de empresas e população para as zonas rurais e o aprimoramento e agregação de valor aos produtos locais.

Sobre o LEADER, Favaretto (2010, p. 24) escreve que suas primeiras lições

[d]emonstraram que a introdução do conceito de projeto territorial possibilita ir além da definição setorial, que o declínio pode ser revertido se a articulação territorial encontrar novos caminhos e que o enfoque territorial tem estimulado a criatividade e o uso dos conhecimentos locais. Mas o sucesso ou insucesso desse intento é atribuído apenas à maneira como são combinadas as expectativas dos atores sociais. Há, portanto, um forte viés interacionista na estratégia preconizada, como se bastasse colocar os agentes em contato, criando espaços e forma de apoio a tal articulação. Daí seriam criadas oportunidades e ligações dinâmicas capazes de melhorar a performance do território. O projeto de desenvolvimento territorial surge como consequência do alinhamento de interesses.

O viés interacionista entre as ações do LEADER propicia um planejamento mais de acordo com as características dos territórios e busca desenvolver potencialidades que contribuam com uma rede de sistemas produtivos para a dinamização dos recursos dos territórios.

Para uma melhor articulação entre as instâncias responsáveis pela operacionalidade do LEADER, foram criados os Grupos de Ação Local (GALs).

Os agentes territoriais foram articulados a partir de uma metodologia baseada na perspectiva do trabalho comunitário, por meio da criação dos Grupos de Ação Local (GAL).

Dinis, Panyik e Breda (2010, p. 304) acrescentam que a participação dos agentes territoriais

[...] é assegurada pela ligação entre atividades, áreas e sectores através dos GAL, que consistem em atores público-privados sem fins lucrativos, com uma limitação de 50% para a representação pública. Os GAL elaboram uma estratégia de desenvolvimento local para o seu território, avaliam e selecionam projetos e acompanham os seus processos de execução. Existem competências partilhadas de tomada de decisão atribuídas ao pessoal e direção das associações LEADER, que são estruturas comuns legalmente constituídas, de forma a garantir o funcionamento satisfatório da parceria e a capacidade de administração dos fundos públicos.

Quanto às atribuições dos GALs, de acordo com Hespanhol (2012), coube aos agentes locais a elaboração dos projetos e a sua submissão à aprovação no âmbito dos respectivos Estados-membros da União Europeia.

Rodrigues (2011) destaca que a proposta metodológica do LEADER procura 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, os quais são selecionados por seu mérito.

Para Ferreira (2011), a construção do desenvolvimento pelo LEADER foi concebida como um processo que deveria ocorrer pelas “mãos” dos atores sociais, em benefício da população local do território. O Programa LEADER teve sua última edição em 2006 e, em 2007, transforma-se numa referência para os Planos Nacionais de Desenvolvimento Rural dos países-membros da União Europeia. Os planos também devem apoiar projetos baseados na experiência LEADER, que introduziu possibilidades de governança inovadora, por meio da base local, e abordagens *bottom-up* para o desenvolvimento rural.

No Quadro 5, podemos visualizar as principais características do Programa LEADER na Europa.

Quadro 5 - Principais características do Programa LEADER na Europa.

Programa	Período	Investimento euro	Projetos	Objetivos
LEADER I	1991 a 1994	417 milhões	217	Complementar os programas e a política de desenvolvimento rural em geral e contribuir para a exploração mais eficiente do potencial endógeno das zonas rurais.
LEADER II	1995 a 1999	1,755 bilhões	+ de 1000	Dar continuidade ao LEADER I, no apoio às iniciativas locais bem-sucedidas de desenvolvimento rural; apoiar operações inovadoras, demonstrativas e transferíveis, revelando as novas alternativas para o desenvolvimento rural; multiplicar os intercâmbios de experiências de saber-fazer, através de uma rede europeia de desenvolvimento rural.
LEADER +	2000 a 2006	2,02 bilhões	+ de 1000	Promover a diversificação das atividades econômicas dos territórios rurais, mediante a aplicação de estratégias de desenvolvimento territorial inovadoras, integradas e participativas, que buscassem a cooperação entre os territórios e a colocação das experiências em rede. Visou a encorajar a implementação de estratégias para valorização dos patrimônios natural e cultural, reforçando o ambiente econômico, para gerar empregos e ampliar a capacidade organizacional das comunidades.

Fonte: Comissão de Agricultura da União Europeia (2000) apud Hespanhol (2012).

No Quadro 5, podemos verificar as características que a abordagem LEADER apresenta e sua complexidade para promover o desenvolvimento territorial na União Europeia.

O Programa LEADER foi muito bem-sucedido na maioria dos países, o que estimulou a União Europeia a lançar a segunda edição do programa, o LEADER II, entre 1995 e 1999 (HESPANHOL, 2007).

Para um planejamento com viés territorial, é necessário um aporte de recursos que sejam investidos de forma coerente para atender às demandas reprimidas dos beneficiários dos programas.

Rodrigues (2011) destaca que o Plano Estratégico Nacional de cada Estado-membro deve estar de acordo com as Orientações Estratégicas da União Europeia, com o objetivo de criar ações sincrônicas em todo o território da União Europeia.

Afirma Neves Neto (2013, p. 63):

A multifuncionalidade dos espaços rurais foi reconhecida pela União Europeia em políticas de desenvolvimento como o Programa Leader, que valoriza as várias dimensões do rural, incluindo o cuidado com o meio ambiente, a produção agropecuária e o turismo rural, sendo, este, uma das atividades que mais recebeu incentivo.

Com relação aos investimentos feitos pelo programa LEADER, no turismo rural, Dinis, Panyik e Breda (2010, p. 304) notam que,

[...] apesar de ser um programa de caráter abrangente, que se destina ao desenvolvimento sustentável das áreas rurais nas suas várias componentes, o LEADER tem encontrado no turismo as potencialidades necessárias para o referenciar como prioritário para o desenvolvimento rural. Dado que a oferta turística das zonas rurais é caracterizada principalmente por pequenas e micro empresas especializadas em nichos de mercado, comércio a retalho ou alojamento de pequena escala, não é de estranhar que em toda a Europa a componente principal de planejamento estratégico comunitário do programa LEADER seja precisamente o sector do turismo. Estes segmentos empresariais são os principais alvos das fontes financeiras controladas pelos GAL.

Outro aspecto importante para a incorporação da perspectiva territorial no Programa LEADER, de acordo com Neves Neto (2013), diz respeito às consequências negativas da modernização agrícola, apoiada nos produtos do pacote tecnológico da “Revolução Verde”. Problemas ambientais, como o aumento do desmatamento e a poluição de corpos d’água, assim como problemas sociais decorrentes do êxodo rural e do aumento das

desigualdades levaram instituições internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, a incentivarem políticas territoriais de desenvolvimento rural, as quais incluíam a dimensão ambiental e uma visão mais ampla e integrada do rural, incorporando as noções da pluriatividade das famílias residentes no campo e da multifuncionalidade dos espaços rurais.

Ressalta Neves Neto (2013, p. 64):

Os resultados positivos da iniciativa Leader, na União Européia, se difundiram internacionalmente, e diversos países passaram a elaborar políticas de desenvolvimento rural que levassem em consideração a opinião dos participantes e a valorização do manejo adequado dos recursos naturais, bem como atendessem os produtores rurais mais carentes.

No que concerne ao investimento previsto para o período 2007-2013, Hespanhol (2012, p. 90) relata que, para esse programa, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER)

[...] está aportando grande quantidade de recursos em projetos de desenvolvimento local. O Programa LEADER, por ter sido uma experiência bem sucedida desde a sua primeira edição, vem recebendo forte apoio financeiro e foi convertido num dos quatro eixos do FEADER.

Segundo Hespanhol (2012, p. 90), os quatro eixos de investimentos do FEADER no período 2007 a 2013, são os seguintes:

1) Competitividade da agricultura e das florestas; 2) Ambiente e gestão do espaço rural; 3) Diversificação da economia rural e qualidade de vida no meio rural; e 4) Abordagem LEADER.

Essa norma amplia o poder de gestão e articulação dos grupos de ação local e possibilita um projeto de desenvolvimento mais coeso, no território

Já no PTC, ocorre uma aglutinação de ações e programas do Governo Federal que estavam dispersas, não favorecendo a participação de agentes privados nas discussões e no estabelecimento dos projetos territoriais e, portanto, limitando o campo de ação à demanda social do programa.

No Quadro 6, observam-se os eixos e os temas de investimentos do FEADER, para a implementação de ações com caráter territorial.

Quadro 6 – Eixos de investimentos do FEADER que contribuem para o desenvolvimento territorial na Europa

Eixo	Descrição
Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	<p>A concessão de um apoio à competitividade dos sectores agrícola e florestal está relacionada com:</p> <ul style="list-style-type: none"> - medidas que visam a melhorar os conhecimentos e reforçar o potencial humano através: de ações de formação profissional e informação, de ações destinadas a facilitar a instalação de jovens agricultores (pessoas com menos de 40 anos que se instalem pela primeira vez como responsáveis de uma exploração) e a adaptação estrutural das suas explorações, da reforma antecipada dos agricultores que decidam cessar as suas atividades, a fim de transferirem a exploração para outros agricultores, bem como dos trabalhadores agrícolas que decidam cessar definitivamente todas as suas atividades agrícolas. O recurso a esses serviços deve ajudar a avaliar e a melhorar o desempenho da exploração; - medidas que visam a reestruturar e desenvolver o capital físico: a modernização das explorações agrícolas e florestais e a melhoria do seu desempenho económico, nomeadamente através da introdução de novas tecnologias, um maior valor acrescentado da produção agrícola e florestal primária. Trata-se de apoiar investimentos que objetivem uma maior eficiência nos sectores da transformação e da comercialização das produções primárias, simplificando as condições de elegibilidade para as ajudas ao investimento, comparativamente às atuais, a melhoria e o desenvolvimento de infraestruturas relacionadas com a evolução e adaptação dos sectores agrícola e florestal, o restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais e a introdução de medidas de prevenção adequadas; - medidas que visam a melhorar a qualidade da produção e dos produtos: ajudar os agricultores a se adaptarem às normas exigentes impostas pela legislação comunitária, cobrindo parcialmente os custos adicionais ou as perdas de rendimento decorrentes de determinadas obrigações novas; incentivar os agricultores a participarem nos regimes de qualidade dos alimentos; apoiar agrupamentos de produtores nas suas atividades de informação e de promoção de produtos abrangidos por regimes de qualidade dos alimentos;
Melhoria do ambiente e do espaço rural	<p>No que respeita ao ordenamento do território, o apoio prestado deve contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando, em especial, os agricultores e os silvicultores a adotarem métodos de gestão das terras compatíveis com a necessidade de preservar as paisagens e o ambiente natural e de proteger e melhorar os recursos naturais. Qualquer benefício para a melhoria do ambiente e do espaço rural deverá respeitar, em toda a exploração, as exigências regulamentares em matéria de gestão (nos domínios da saúde, do ambiente e do bem-estar animal) e as boas condições agrícolas e ambientais.</p>
Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural	<p>Com vista à diversificação da economia rural, o regulamento prevê medidas de: diversificação em atividades não agrícolas, de apoio à criação e ao desenvolvimento de microempresas, de incentivo a atividades turísticas e de proteção, modernização e gestão do património natural, de modo a contribuir para um desenvolvimento económico sustentável; melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais, o que implica, nomeadamente, a renovação e o desenvolvimento dos pequenos aglomerados populacionais, e de conservação e modernização do património rural; formação profissional de agentes económicos nos domínios referidos; aquisição de competências e medidas de animação, com vista à preparação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento local.</p>
LEADER	<p>O apoio concedido para o eixo LEADER diz respeito: à implementação de estratégias locais de desenvolvimento por parcerias dos sectores público e privado, designadas por “grupos de ação local”. As estratégias aplicadas a territórios rurais bem delimitados devem cumprir os objetivos de, pelo menos, um dos três eixos anteriores; os grupos de ação local têm também a possibilidade de executar projetos de cooperação interterritoriais ou transnacionais.</p>

Fonte: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60032_pt.htm#KEY. Acesso em: 15 abr. 2014.

Com relação aos investimentos do FEADER, no eixo 4, a abordagem LEADER, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) estabelece que a implementação de estratégias locais de desenvolvimento deve ser feita por parcerias dos setores público e privado, designadas por “grupos de ação local”, e devem ser aplicadas a territórios rurais bem delimitados e cumprir os objetivos de, pelo menos, um dos três eixos anteriores (FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE DESENVOLVIMENTO RURAL¹⁸).

É com base no conceito de desenvolvimento rural integrado que o LEADER procura promover a participação local, através de iniciativas territoriais do tipo *bottom-up* e a convergência dos atores locais, pelo estabelecimento de redes rurais. O sucesso desse programa pode ser demonstrado pelo fato de que, recentemente, foi aplicado como um instrumento de integração no âmbito da política comum de desenvolvimento rural para o período 2007-2013 (DINIS; PANYIK; BREDA, 2010).

Diferentemente dos programas implantados na Europa, as políticas de desenvolvimento territorial com ênfase na redução da pobreza, como o PTC, partilham muitas características com o modelo de desenvolvimento territorial e social implantado em outros países da América Latina, como o Programa Chile Solidário, no Chile, e o Programa Plano de Equidade Social, no Uruguai.

As políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e na América Latina, na perspectiva dos espaços rurais, têm ênfase na redução da pobreza, com a implementação de programas setoriais cujo objetivo principal é atender a uma determinada demanda social formada por beneficiários de programas de distribuição de renda e de agricultores familiares descapitalizados, visando a seguir as orientações dadas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Portanto, há outros programas de desenvolvimento territorial na América Latina que estão estruturados na visão do novo desenvolvimentismo, o qual alia crescimento econômico com desenvolvimento social para a redução da pobreza.

A seguir, apresentamos resumidamente em que consiste e quais seriam as linhas de similaridade entre esses programas e o PTC, e como eles enfocam a importância do desenvolvimento territorial no Chile e Uruguai.

Para a compreensão desse processo nas diretrizes governamentais que buscam implantar políticas públicas com o viés territorial, no Brasil, resgatou-se a gênese do

¹⁸Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60032_pt.htm#KEY. Acesso em: 15 abr. 2014.

desenvolvimento territorial nas políticas internacionais e sua projeção nas políticas brasileiras e latino-americanas, pois, segundo Rodrigues (2011), o Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) serviu como modelo a ser seguido pelos países em desenvolvimento, como o Brasil, de acordo com as orientações do Banco Mundial.

3.2 - Políticas de Desenvolvimento com abordagem territorial na América Latina

Assim como o governo federal brasileiro, outros governantes de países da América Latina têm procurado implementar políticas públicas com enfoque territorial, com o objetivo atender às orientações dadas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Segundo Hespanhol (2010) outras mudanças introduzidas no âmbito das políticas públicas no Brasil foram: a descentralização e o estímulo à participação das organizações de representação dos agricultores na implementação das ações; a organização coletiva dos atores sociais por meio de grupos de interesses, associações e/ou cooperativas; e a incorporação de novos sujeitos sociais (mulheres, jovens, indígenas etc.) como público potencial a ser atendido pelos programas.

Com essas políticas públicas, os governantes procuram implementar diretrizes e ações descentralizadas, cujo principal objetivo é a redução da pobreza nos territórios.

Sobre esse processo, Hespanhol (2008, p. 381) comenta:

As diretrizes dadas pelos organismos internacionais e a descentralização político-administrativa promovida desde os anos 1980 têm levado ao fortalecimento da chamada abordagem territorial em vários países da América Latina, inclusive no Brasil. O sofisticado discurso do desenvolvimento territorial desenvolvido e pensado para outras realidades passou a ser incorporado às políticas públicas.

Hespanhol (2008) ainda ressalta que, na América Latina, a abordagem territorial foi incorporada a partir do estímulo e da imposição de organismos internacionais, passando a ser adotada por técnicos e autoridades, mas que as condições básicas para a implementação de estratégias ascendentes e participativas de desenvolvimento não existem, de fato. Logo, para esse autor, a estratégia do desenvolvimento com enfoque territorial não é protagonista, mas coadjuvante nas políticas públicas dos países desenvolvidos, e apenas começam a ser esboçadas nos países subdesenvolvidos, por meio da transposição de experiências bem-

sucedidas em contextos econômicos, sociais, ambientais, institucionais, históricos e culturais bastante distintos daqueles existentes nesses países.

Ao analisar a possibilidade de utilização do enfoque LEADER, nas políticas de desenvolvimento territorial e rural da América Latina, Greño, Muñiz e Viñas (2008, p.129) asseveram:

Pese a las obvias diferencias entre AL y la UE, tanto a nivel de problemas de las áreas rurales, como de recursos (económicos y humanos) disponibles, la posibilidad de transferencia del enfoque LEADER no debe ser ignorada. Esta posibilidad de transferencia reside en la validez de la filosofía, especialmente por el hecho de estar asentada sobre los principios del desarrollo endógeno, participativo, ascendente y territorial y por buscar algo que con frecuencia se trata de perseguir en las diferentes comarcas de AL: la diversificación de actividades, la innovación, una óptima utilización y valoración de los recursos endógenos, etc.

Mesmo com todas essas possibilidades, temáticas e diretrizes, a abordagem territorial das políticas públicas, na América Latina e no Brasil, está se operacionalizando a partir de uma perspectiva setorial, pois seu foco principal é a implantação de programas para a redução da pobreza, em que a intenção dos governos é criar mecanismos de intervenção direta nos territórios economicamente periféricos, a fim de cumprir metas das agências de financiamento internacionais.

Nessa perspectiva, opina Ortega (2008, p. 13):

Na América Latina, as políticas de desenvolvimento com base no enfoque territorial vêm sendo adotadas por recomendação das agências multilaterais e por iniciativa dos governos nacionais. Não obstante as recomendações, essas estratégias vêm encontrando respaldo nos movimentos sociais localistas, que reivindicam maior participação na formulação e gestão das políticas públicas. Assim, constrói um aparente consenso em torno do desenvolvimento territorial.

No caso da América Latina, Ortega (2008, p. 16) destaca que

[...] a implantação dessas políticas públicas de desenvolvimento territorial, partem de alguns consensos: - os *déficits* nutricionais e a pobreza se concentram nos ambientes rurais (campo-cidade rurais); o rural é tomado como espaço e diferencia-se da abordagem que o identifica com o setor agropecuário; - o processo de desenvolvimento deve se dar com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais); - com a introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, a reforma institucional, com a criação de novos modelos de governança local, deve levar a cabo a descentralização administrativa e/ou política; - essa nova governança se sustentaria em virtude de concertação social, cujo resultado é um pacto territorial (inter e intra-classes e público-privado).

Esse processo tem-se configurado pela constituição de arranjos socioprodutivos territoriais, que, segundo Ortega (2008), vem-se dando fundamentalmente na lógica de descentralização político-administrativa, a qual passou a ser predominante na América Latina depois de décadas de centralização.

Essas políticas públicas com enfoque territorial, voltadas para a redução da pobreza, nos territórios, têm-se dado basicamente com a implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda. Cecchini e Madariaga (2011, p. 13) explicitam, a esse respeito:

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad. Los compromisos requeridos por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición (por ejemplo, que los niños concurren a la escuela o a los centros de salud con inas preventivos).

Ainda sobre esse aspecto, Magro e Reis (2011) ressaltam que, de modo ampliado, até meados da década de 1990, as políticas de proteção social, com cobertura relativamente alta no contexto da América Latina, estavam estruturadas ao redor do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social. As dificuldades econômicas e seus impactos na esfera social, vivenciados nesse período, impulsionaram ações focalizadas, com base em programas sociais. Assim, passaram a ser amplamente desenvolvidos programas de transferência de renda na região, dirigidos à população em situação de pobreza, a partir de uma cobertura maciça, embora restrita à parcela mais vulnerável.

As políticas territoriais preconizadas pelo Governo Federal estão carregadas de um viés social intenso, conforme preconizado nos documentos oficiais e enfatizado nos objetivos do PTC.

No Brasil e no Chile, alguns programas de transferência de renda, como Programa Bolsa Família e o Programa Punte, respectivamente, foram incorporados a programas com abrangência maior e mais complexos, com o propósito de alcançar o desenvolvimento territorial. No Brasil, o Programa Bolsa Família foi incorporado como uma ação do Programa Territórios da Cidadania e é usado como um critério para seleção dos municípios participantes do PTC.

Nesses países, foram implantados programas com o objetivo de articular ministérios e programas que antes estavam com ações dispersas, no sentido de atender a um número maior de famílias necessitadas e garantir resultados mais satisfatórios das políticas públicas.

Como se frisou, a implantação das políticas de caráter territorial, com ênfase no desenvolvimento social, ganha importância com a implantação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs). O que acontece é que esses PTCRs se tornaram importantes instrumentos políticos de atuação dos governos federais, para o estímulo do desenvolvimento territorial.

Sobre essa questão, Soares et al. (2007, p. 7) afirmam:

Tanto governos quanto organismos internacionais multilaterais vêem os PTCRs como uma saída para os impasses que enfrentam. Os primeiros têm que lidar com uma severa restrição fiscal concomitante à necessidade de avanços na área social – para eles, os PTCRs são uma forma de se fazer muito gastando pouco. Os organismos internacionais têm endossado tais programas não somente pelas mesmas razões que os governos, mas também para tentar mudar a imagem de que suas intervenções têm tido pouco impacto sobre a pobreza na América Latina. Devido à sua visibilidade, os PTCRs se tornaram ainda objeto de intenso debate, mobilizando a opinião pública e exigindo posicionamentos dos políticos.

Assim como no Brasil, países como Chile e Uruguai têm criado programas com diretrizes similares às do PTC, para redução da pobreza.

No que se refere às políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas, ao longo da última década, Magro e Reis (2011) citam que se tem, na região, a proliferação da implantação de programas de transferência de renda, os quais vêm se caracterizando como uma das principais políticas sociais em desenvolvimento.

As informações disponibilizadas pela Base de Dados de Programas de Proteção Social não-contributiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) indicam que 18 países que compõem a América Latina e Caribe possuíam programas de transferência de renda em nível nacional em funcionamento, no ano de 2010, quais sejam: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Peru, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai (MAGRO; REIS, 2011).

O Quadro 7 apresenta os principais PTCRs na América Latina, entre 1990 e 2010.

Quadro 7 - Principais PTCRs na América Latina – 1990 - 2010.

Programa	País	Ano	Características
Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Honduras	1990	Promover o investimento no capital humano das crianças das famílias mais pobres do país e, portanto, quebrar o ciclo inter geracional da pobreza. Em 2010, foi criado o Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición, que busca atrelar as transferências monetárias às ações intersetoriais nas três áreas mencionadas – educação, saúde e nutrição – e a inserção em outros programas sociais.
Progressa	México	1997	Esse programa foi ampliado e recebeu um novo nome, a partir de 2001, “Oportunidades”. Enquanto o Progressa era dirigido apenas para as áreas rurais, o Oportunidades incluiu também a chamada “pobreza extrema” das áreas urbanas e ampliou os subsídios de educação, para cobrir a escola secundária. Como diferencial em relação aos demais programas mencionados, o mexicano divide-se em oito modalidades de transferências monetárias, com condicionalidades ligadas à saúde e educação.
Bono Solidário	Equador	1998	Programa criado como mecanismo de compensação monetária e de eliminação de subsídios de preços para o uso doméstico do gás, gasolina e eletricidade. Tal programa vigorou até o ano de 2003, sem empregar condicionalidades aos beneficiários. Nesse mesmo ano, foi implantado o seu programa sucessor, o Bono de Desarrollo Humano, o qual foi integrado ao Programa de Proteção Social do Ministério de Inclusão Econômica e Social, e prevê transferências monetárias às mulheres chefes de domicílio com crianças, mediante contrapartidas, bem como transferências não-condicionais de renda para idosos e pessoas portadoras de deficiência.
Red de Protección Social	Nicarágua	2000	Foi criada caracterizando-se como um programa de transferência condicional de renda, o qual contava com o apoio financeiro do BID e que funcionou até o ano de 2006. Em paralelo, entre os anos de 2005 e 2006, vigorou outro programa, o Sistema de Atención a Crisis, estabelecido em função de emergências naturais que afetaram o norte do país, nesse período.
Superémonos	Costa Rica	2000	O programa funcionou por dois anos. Ele buscava, por meio das transferências condicionadas de renda, a prevenção ao abandono escolar na fase primária. Em 2006, um novo programa retoma tal objetivo, o Avancemos, porém, sua ênfase está na prevenção ao abandono escolar na educação secundária.
Famílias em Acción	Colômbia	2001	O propósito era prestar assistência a famílias com as piores condições de vida, presumindo que tais famílias tivessem sofrido o maior impacto do retrocesso econômico. Trata-se, portanto, de um programa de transferência condicional de renda que fornece subsídios para famílias, para a nutrição e educação dos filhos menores de idade, e para grupos indígenas que vivam em extrema pobreza. A partir de 2007, esse programa passou a fazer parte de um sistema de articulação de diversos componentes da proteção social do país, que prevê acompanhamento familiar e comunitário e acesso aos serviços sociais do Estado, denominado Red Unidos (anteriormente denominada Red Juntos).

Fonte: Magro e Reis (2011).

Quadro 7 - Principais PTCRs na América Latina – 1990 - 2010. Continuação.

Programa	País	Ano	Características
Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	Argentina	2002	O programa foi implantado em 2002, no qual o governo argentino buscou inserir milhões de habitantes afetados por uma das maiores crises já ocorridas no País. Este destinou-se exclusivamente a indivíduos em situação de desemprego, pois tem por objetivo promover a inclusão no mercado de trabalho de chefes de domicílio masculinos e femininos. Por esse motivo, prevê, dentre as suas condicionalidades, as atividades de inserção produtiva e/ou capacitação diárias, por um período mínimo de 4 horas. O programa estabeleceu-se como emergencial, com prazo de duração previsto de menos de um ano (porque se acreditava que a crise que o país atravessava seria passageira) e cuja finalização deveria ter ocorrido em dezembro de 2002, porém, foi prorrogado em três oportunidades (MTEySS, 2009). Com o início da administração do “casal Kirchner” (2003-atual), ocorreu a implementação de novos programas. Um deles é o programa Familias por la Inclusión Social, que, desde 2005, contempla transferências monetárias condicionadas à saúde e educação, com o objetivo de promover a proteção e a integração social das famílias. Além disso, a partir de 2009, passou a vigorar o Asignación Universal por Hijo para Protección Social, outro programa que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida e o acesso à educação de crianças e adolescentes.
Chile Solidário	Chile	2002	Busca abordar a pobreza a partir da combinação de dois elementos, considerando a família como elemento central da estratégia: a instalação progressiva de um sistema de proteção social integral para famílias em situação de pobreza e a atenção personalizada às mesmas, a fim de integrá-las às redes de serviços e programas dirigidos a elas. O Chile Solidário é um dos componentes do sistema de proteção social, envolvendo, por esse motivo, o acesso aos seis outros programas que o compõem, destinados a apoiar as famílias em 53 condições mínimas de qualidade de vida definidas, organizadas em sete categorias: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda, sendo que a participação nestes (de acordo com a necessidade particular de cada família) também se configura como uma condicionalidade para a permanência.
Comunidades Solidarias Rurales	El Salvador	2005	O programa ficou conhecido até o ano de 2009 como Red Solidaria (2005-2009), programa de proteção social que atribui subsídios mensais às mulheres extremamente pobres, chefes de domicílio, que cumpram as condicionalidades, tais como a frequência escolar e assistência à saúde para crianças e adolescentes. Dessa forma, em realidade, o atual programa, Comunidades Solidarias Rurales, manteve a estrutura, as transferências monetárias, os serviços básicos – de saúde, educação e alimentação para as famílias que vivem nas 100 regiões mais pobres do país, de ampliação da infraestrutura local, desenvolvimento produtivo (através de programas de microcrédito, para financiar projetos produtivos de pequenas famílias agrícolas, e de capacitação) e geração de renda – e o fortalecimento da gestão local dos governos municipais e comunidades.

Fonte: Magro e Reis (2011).

Quadro 7 - Principais PTCRs na América Latina – 1990 - 2010. Continuação.

Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	Peru	2005	Este programa de transferências condicionadas de renda possui como ênfase os aspectos nutricionais, sendo que tal iniciativa se destina aos grupos mais pobres e vulneráveis, focalizando especialmente as famílias rurais com mulheres grávidas e crianças de até 14 anos de idade. Desde 2007, o mesmo integra a Estratégia Nacional Crecer, cuja finalidade é a luta contra a pobreza e desnutrição crônica infantil, pela articulação de programas sociais.
Abrazo, Tekoporã	Paraguai	2005	No Paraguai, dois programas foram criados e continuam em execução: o programa Abrazo, destinado à diminuição do trabalho infantil, por meio das transferências monetárias, atividades e acompanhamento de crianças em situação de trabalho infantil e suas famílias; e o Tekoporã, programa de transferência de renda condicional destinado às famílias mais pobres do país, que visa a melhorar a nutrição, saúde e educação, mediante as contrapartidas dos beneficiários de frequência escolar, visitas regulares a centros de saúde e a atualização das imunizações. O mesmo integra os programas de proteção social da Secretaria de Ação Social do país, destinando-se à situação de extrema pobreza, com mulheres grávidas, pais viúvos, crianças e adolescentes até os 14 anos de idade.
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social	Uruguai	2005	O PANES foi lançado em meio à crise econômica que afetou o país e vigorou até o ano de 2007. Nesse período, o programa Tarjeta Alimentaria foi criado, em 2006, com o objetivo de que os mais pobres possam ter acesso a produtos da cesta básica, de acordo com as necessidades de cada núcleo familiar. Por fim, em 2008, foi implantado o programa Asignaciones Familiares (para o qual foram transferidos os antigos beneficiários do Ingreso Ciudadano), um programa de transferências monetárias destinadas a crianças e adolescentes em situação socioeconômica mais vulnerável, que prevê condicionalidades na área da educação.
Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	Panamá	2005	Funciona por meio de transferências de renda em zonas rurais, preferencialmente indígenas. Por esse motivo o mesmo é considerado um componente especial, que integra o programa Red de Oportunidades, desde 2006, programa este de proteção social que inclui a transferência condicional para mulheres chefes de domicílio, assistência social às famílias beneficiárias e prestação de serviços básicos nas áreas mais pobres, tendo por objetivo a redução da pobreza extrema do país.
Bono Juancito Pinto	Bolívia	2006	Tem ênfase na eliminação do trabalho infantil e no aumento da matrícula escolar. Já o Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy foi criado em 2009, com o objetivo de tornar efetivos os direitos fundamentais de acesso à saúde e desenvolvimento integral, a fim de diminuir os índices de mortalidade materna e infantil e a desnutrição crônica de crianças menores de dois anos.
Mi Familia Progresá	Guatemala	2008	O mesmo possui ênfase nos aspectos nutricionais, tendo como população-alvo famílias em situação de extrema pobreza, com menores de 15 anos e mães gestantes.

Fonte: Magro e Reis (2011).

Esses programas preveem o repasse monetário atrelado a determinadas condicionalidades aos seus beneficiários, tanto para a inserção como para a permanência no programa, por meio da descentralização das políticas públicas, seja social, seja territorial. Apesar das diferenças como cada um trata o desenvolvimento territorial, todos, de alguma forma, têm como perspectiva o território. Essa perspectiva, por sua vez, comparece nessas políticas públicas como um eixo do processo de desenvolvimento a ser alcançado e está atrelada à implantação de ações que focalizam as famílias pobres e em situação de extrema pobreza.

Examinando os programas de transferência de renda na América Latina, Magro e Reis (2011, p. 8) observam que,

[...] entre os programas em execução, podem ser identificados um conjunto de semelhanças na sua estrutura, composição e objetivos. Como por exemplo, via de regra, esses programas procuram elevar o orçamento monetário das famílias pobres através de uma transferência de recursos financeiros que varia de acordo com as possibilidades e objetivos de cada país, o que faz com que o valor mensal da transferência seja distinto entre as famílias beneficiárias. Os programas de transferência de renda têm se debruçado sobre a tarefa de definir os critérios de entrada no programa, determinado por corte de renda familiar e/ou por indicadores de vulnerabilidade social. Sob esse aspecto, desde o surgimento os programas de transferência de renda, na América Latina como um todo, estão pautados na idéia de focalização. Esses programas, geralmente, não são vistos como um direito social de cidadania, mas como uma ajuda generosa dos governantes. Assim, em linhas gerais, apresentam-se a partir de condicionalidades e critérios de seleção que contemplam os mais pobres entre todos os pobres.

No próximo item, serão objeto de análise dois Programas de Transferência Condicionada de Renda, a partir de um mapeamento das experiências implantadas em países da América Latina (Chile e Uruguai), no intuito de sintetizar as principais características, composição e objetivos desses programas.

As escolhas desses programas se deram por eles apresentarem propostas de um recorte territorial muito semelhante com o Programa Territórios da Cidadania.

3.3 - O Programa Chile Solidário

Informações disponíveis no *site* do Programa Chile Solidário¹⁹ explicitam que

¹⁹Para maiores detalhes sobre o Programa Chile Solidário, verificar www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php.

Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población.

O Programa Chile Solidário se constitui em uma rede institucional para atender à população em territórios que se encontram em situação de vulnerabilidade. Em nível nacional, as pessoas que integram as famílias participantes do Programa Chile Solidário eram de 1.147.467 pessoas, em 2008.

Esse programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social Chileno, que tem como principais atribuições promover, coordenar e executar a ação do Estado em favor do desenvolvimento integral das pessoas e comunidades indígenas, especialmente, nas dimensões econômica, social e cultural, impulsionando sua participação na vida nacional.

Enfatiza o Ministério de Desenvolvimento Social Chileno:

Al agrupar las regiones en zonas geográficas (Norte, Centro y Sur), se desprende que un 11,6% de las familias están participando en la zona Norte, un 44,3% en la zona Central y un 57,2% en la zona Sur. (Base de datos, Familias Puente; 2008).

O programa conta com três componentes: i) apoio à família por parte de um assistente social; ii) vários subsídios monetários; e iii) acesso prioritário a outros programas de proteção social (SOARES et al., 2007).

O Ministério de Planificação do Chile (2009a, p. 9) acrescenta, por sua vez:

Debido a que Chile Solidario centra su atención a familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad, es interesante entender los factores que pueden influir en la vulnerabilidad de las familias. Una de las razones por las cuales las familias pueden caer en estados de pobreza y de vulnerabilidad, es porque enfrentan shocks que principalmente afectan los ingresos familiares y que pueden ser provocados por distintas fuentes. Pueden sufrir, por ejemplo, la pérdida de empleo de uno de sus integrantes, la enfermedad de un adulto mayor en el hogar o un desastre natural que altere la estabilidad familiar (CHILE, 2009).

Isso se completa com outras informações, igualmente disponíveis no *site* do programa Chile Solidário, já indicado:

Para cumplir con su propósito de generar condiciones para que las personas que tienen necesidades de apoyo y asistencia, tengan acceso efectivo a los recursos que les permitan sostener un nivel básico de bienestar, junto con identificar contextos de vulnerabilidad de las personas a través de La Ficha de Protección Social y, con generar estrategias de vinculación acordes al perfil de cada grupo, mediante sus programas de apoyo psicosocial, Chile Solidario habilita el otorgamiento de prestaciones monetarias como garantía, a quienes cumplen requisitos para ello. Entre las principales se encuentran el Subsidio Único Familiar (SUF), el Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado (SAP), el Subsidio a la Cédula de Identidad y la Pensión Básica Solidaria (PBS) (CHILE, 2009).

Soares et al. (2007, p. 7) destacam:

O Programa Puente é a “porta de entrada” do Chile Solidário. As famílias são convidadas a ingressar no programa com base na sua pontuação em um índice baseado em diversos componentes, os quais são obtidos mediante o preenchimento de um formulário padrão, a Ficha CAS-2. O índice é composto de quatro subgrupos de indicadores: condições de moradia, educação, inserção no mercado de trabalho, e renda. Ao entrarem no Programa Puente, as famílias começam a receber visitas de um assistente social que as ajuda a montar um plano para resolver seus principais problemas relacionados com o acesso aos serviços públicos, identificação, noções básicas de higiene e saúde, emprego, e com a violência doméstica. A implementação do Programa Puente é financiada pelo Fundo de Investimentos Sociais (Fosis) em parceria com os municípios.

Além de contar com o apoio dos assistentes sociais, os beneficiários também recebem o *Aporte Solidário* ou *Bono de Protección a la Familia*, que é uma transferência condicionada, paga às mulheres chefes de família ou às mulheres dos chefes, por dois anos – a mesma duração do apoio do assistente social. As contrapartidas variam e são estipuladas no contrato feito com o assistente social. O objetivo do *Bono de Protección* é ajudar as famílias a comprar uma cesta de bens e serviços, sem os quais a inclusão social não seria possível. Após os dois anos iniciais, as famílias continuam a receber um subsídio monetário, o Subsidio Único Familiar, e têm prioridade no acesso aos serviços públicos que as ajudem a sair da pobreza. Se a família consegue sair da pobreza antes dos dois anos, é automaticamente excluída do programa pelo próprio assistente social que a acompanha (SOARES et al., 2007).

De acordo com as características do Programa Chile Solidário, podemos perceber que um de seus objetivos é a formação de uma rede de agentes preocupados com as famílias pobres nos espaços rurais e urbanos, com o objetivo de reduzir a pobreza.

3.4 - Plano de Equidade Social no Uruguai

No Uruguai, as políticas com ênfase no desenvolvimento social se iniciaram em 2005, com o governo de esquerda de Tabaré Vázquez, o qual se propôs intervir e ampliar a provisão pública social, a fim de reduzir pobreza.

“Mais de 335.000 mulheres, meninos e meninas, adolescentes, jovens e adultos maiores, que receberam o Ingreso Ciudadão, como apoio econômico, mas também participaram dos diversos programas do Plano de Equidade” (URUGUAI, 2007).

Ressalta o documento “De la emergencia a la equidad social: las políticas sociales del gobierno nacional” (2005-2009), do Conselho Nacional de Políticas Sociais do Uruguai (2009, p. 18):

En el área social, resultaba impostergable atender a corto plazo la profunda situación de emergencia social en que se encontraban miles de personas, a consecuencia de varias décadas de acumulación de desventajas y agravada en gran medida por efecto de la crisis económica ya mencionada. Además era impostergable construir o reconstruir un sistema de protección social, fundamentalmente con un sólido componente de asistencia moderna que abordara las nuevas problemáticas sociales asociadas a la exclusión de importantes segmentos de población (URUGUAI, 2009).

Segundo o Conselho Nacional de Políticas Sociais do Uruguai (2009, p. 18), para implantar esse plano, o governo uruguaio

[...] comenzó a trabajar en la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El Plan implicó responder de forma inmediata mediante siete programas o componentes interrelacionados orientados a la población en situación de extrema pobreza: Ingreso Ciudadano - transferencia de ingreso a hogares-, alimentación, participación social y laboral, intervenciones en educación, atención de emergencia sanitaria, campaña por la identidad y el mejoramiento del hábitat; a los que se agregaron poco después el Programa de Alfabetización de Adultos y el de salud Ocular. Desde sus inicios el plan fue anunciado como transitorio, ya que se trataba de tender un “puente” con esquemas de protección social de tipo permanente. El PANES culminó a finales del año 2007 de acuerdo a lo previsto y planificado por el Gobierno (URUGAI, 2009).

De seu lado, escreve Baráibar (2009, p. 165):

Las consideraciones precedentes, llevaron al Frente Amplio que asume por primera vez el gobierno en 2005, a crear el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objetivo de coordinar las políticas sociales hasta entonces dispersas y desarrollar el Programa de Atención a la Emergencia Social

(PANES). Los programas de transferencia de ingresos pasaron a ser un punto central en la estrategia de política social del Uruguay.

Ainda de acordo com o documento “De la emergencia a la equidad social: las políticas sociales del gobierno nacional” (2005-2009), do Conselho Nacional de Políticas Sociais do Uruguai (2009, p. 11),

[...] en este marco de opciones políticas sociales se impulsaron una serie de reformas y nuevos programas con variados objetivos. Dinamizar el funcionamiento de sectores de políticas “deprimidas”, por ejemplo en el campo de la salud, a replantear la regulación del mercado laboral en pos de mejorar los incrementos salariales y las condiciones de trabajo. Favorecer el aumento en la inversión educativa y promover nuevas iniciativas para el rendimiento estudiantil, en particular de los grupos de jóvenes vulnerables. Diseñar un conjunto de programas dirigidos a construir una malla moderna de asistencia articulada con el resto de las prestaciones del sistema de bienestar, con capacidad de reordenar y potenciar la multiplicidad de propuestas aisladas, localizadas dispersamente en distintos organismos públicos de la Administración Central (URUGUAI, 2009).

Pelas orientações do Programa Plano de Equidade Social do Uruguai, podemos notar que um de seus objetivos é desenvolver uma rede moderna de assistência social, articulando políticas e instituições do Governo Federal de sorte a implementar ações para a redução da pobreza.

Acrescenta o Conselho Nacional de Políticas Sociais do Uruguai (2009, p. 16):

La creación en este período de gobierno del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en tanto estructura organizativa, facilita la coordinación de las intervenciones públicas al interior del área social – propiciando la reubicación de servicios, programas e institutos y estableciendo nexos institucionales estables con otras sectoriales –, así como el desarrollo de vínculos permanentes con el resto de las políticas públicas estratégicas (URUGUAI, 2009).

Cabe ressaltar que esse modelo de intervenção do Governo Federal uruguaio, assim como o Programa Territórios da Cidadania, no Brasil, tem como foco principal a redução da pobreza nos territórios. Assim, o Plano de Equidade Social do Uruguai tem como principal meta elaborar e articular políticas e programas sociais para o desenvolvimento da cidadania no país.

Prossegue o documento “De la emergencia a la equidad social: las políticas sociales del gobierno nacional - 2005-2009 (2009, p. 12):

Pensar y actuar a favor del desarrollo social también supuso reorientar las políticas sociales para que asumieran progresivamente un carácter universal y así considerar la focalización de algunas prestaciones como subsidiarias y necesarias de la matriz de protección en su conjunto en la medida que grupos de ciudadanos necesitan de apoyaturas públicas específicas. Más allá de la creación de un nuevo Ministerio en el área social, también este gobierno introdujo importantes modificaciones en la gestión de las políticas sociales, recurriendo e instalando ámbitos de participación de la ciudadanía, fortaleciendo la democracia, aportando al diseño e implementación de las políticas públicas. No cabe duda que aún queda mucho por hacer, pero también es imprescindible reconocer que se hizo un serio esfuerzo en el campo social a favor de los trabajadores, de las mujeres, de los niños, de jubilados y pensionistas y en particular de aquellos sectores sociales en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad socioeconómica (URUGUAI, 2009).

A orientação desse Plano de Equidade Social no Uruguai também teve como objetivo articular as diversas políticas públicas e programas sociais os quais estavam desarticulados e dispersos, provocando uma superposição de ações.

Frisa, igualmente, o Conselho Nacional de Políticas Sociais, (2009, p. 12):

Interesa recordar que el país disponía en el campo público social de un sistema de protección que había sido objeto de diversas reformas y modificaciones en la década de los 90 dando lugar a un esquema complejo y fragmentado de intervenciones públicas. Convivían servicios semi privatizados, con otros de orientación universalista, a los que se sumaban iniciativas de tipo focalizado. Además de esta variabilidad en las opciones de las políticas sociales, se agregaba un problema estratégico referido a la localización institucional de un conjunto de nuevos programas, en particular aquellos intersectoriales, dirigidos esencialmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Es así que una serie de iniciativas específicas estaban ubicadas de manera excepcional en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la que por definición no es un ámbito adecuado de ejecución de iniciativas de naturaleza social (URUGUAI, 2009).

Para tentar minimizar os problemas que a crise estrutural e financeira que o país vinha passando, desde a década de 1980, o Governo Federal uruguaio passa a intervir diretamente no plano das políticas públicas sociais e cria o Plano de Equidade, o qual expressa uma estratégia de superação da pobreza e da desigualdade social, assim caracterizado pelo Conselho Nacional de Políticas Sociais (2009, p. 19):

El Plan de Equidad (concebido como una estrategia de justicia social, reducción de la pobreza y de la desigualdad), implicó el desarrollo y ajuste simultáneo de los componentes estructurales de la matriz de bienestar social – ámbito laboral, seguridad social, salud y educación - y la transformación, en clave de reestructuración y expansión, de la Red de Asistencia e Integración Social. Se impulsaron reformas estructurales, a la vez que se procesó un incremento sustantivo de los recursos destinados al conjunto del área social (URUGUAI, 2009).

O Programa Equidade Social do Uruguai também tem como pressuposto a abordagem territorial no sentido de compreender o desenvolvimento como uma ação importante para a atuação do Governo Federal nos territórios pouco desenvolvidos.

Sobre o enfoque territorial do Programa Equidade Social no Uruguai, o documento “De la emergencia a la equidad social: las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009)” descreve:

En los últimos años varios estudios y diagnósticos señalan que la reflexión sobre la dimensión territorial no puede restringirse a las políticas dirigidas exclusivamente a los sectores más excluidos. Por el contrario, la óptica desde la cual se debe mirar el territorio es la de la integración social, es decir, aquella que favorece el contacto entre los diversos grupos y estratos sociales. Cabe destacar entonces la importancia que adquiere el papel crucial de la articulación territorial de las políticas, no sólo para la implementación, sino para lograr un buen resultado e involucrar a los actores locales con las políticas nacionales. En este sentido, el enfoque territorial constituye uno de los ejes fundamentales de mediano y largo plazo de las políticas públicas (URUGUAI, 2009).

Nesse programa, o enfoque territorial não é um alvo primordial para se alcançar o desenvolvimento territorial, mas é um objetivo de médio a longo prazo, conforme podemos perceber na avaliação realizada pelo Conselho Nacional de Políticas Sociais do Uruguai.

Para isso, o governo uruguaio cria diversos centros de formação, orientação e articulação territorial (de modo a atender à população desempregada), distribuídos por todo o território nacional, permitindo levar a cabo políticas de democratização e descentralização favoráveis a muitos cidadãos uruguaiois.

O documento “De la emergencia a la equidad social: las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009)”, do Conselho Nacional de Políticas Sociais (2009, p. 12), destaca que as experiências variadas como essas têm impulsionado o desenvolvimento de uma rede territorial voltada para a população-chave dessas políticas.

Desde la Dirección Nacional de Empleo del MTSS se impulsó la creación de Centros Públicos de Empleo (CEPEs) en convenio con las intendencias municipales. Su principal objetivo es proporcionar a las personas desempleadas las herramientas necesarias para ingresar al mercado laboral, brindando servicios de información, orientación e intermediación laboral que permiten acceder al empleo a través de talleres y cursos de capacitación y formación. Los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) que gestiona Infamilia-MIDES, son un instrumento para afianzar redes locales en torno al abordaje integral de la atención de niños, adolescentes y sus familias a nivel zonal, facilitando su acceso a bienes y servicios. Otra de las acciones fue la creación de los Consejos Sociales

promovida por el MIDES. Constituidos como espacios de participación y diálogo social, promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado. Por su parte el Ministerio de Educación y Cultura, con el objetivo de promover la integración social y la participación ciudadana, creó los Centros MEC, definidos como espacios educativos y culturales que facilitan el acceso a la educación y a la innovación científica y tecnológica. Al estar distribuidos en todo el territorio nacional, permiten llevar a cabo políticas de democratización y descentralización favorables a todos los ciudadanos (URUGUAI, 2009).

Os programas de distribuição de renda, no Uruguai, demonstram uma clara vontade do Governo Federal desse país em criar mecanismos de atuação direta de suas secretarias e ministérios nos territórios.

Os PTCRs no Brasil e na América Latina têm como pressupostos a redução da pobreza extrema nos territórios, diferentemente do Programa LEADER, na União Europeia, que tem como objetivo o desenvolvimento das atividades produtivas dos territórios, sobretudo aquelas relacionadas ao turismo rural.

O PTC, apesar de ser divulgado e ter em suas diretrizes o caráter territorial, possui em sua composição de ações um programa voltado diretamente para a redução da pobreza, que é o Programa Bolsa Família. No contexto do PTC, esse programa está inserido no eixo “Cidadania e Direito” e está vinculado ao tema “Desenvolvimento Social, Saúde e Educação”.

No Brasil, o Programa Bolsa Família foi incorporado como uma ação do Programa Territórios da Cidadania e é utilizado como um critério para seleção dos municípios participantes dos PTC. Esse processo é resultado da necessidade de articular ministérios e programas que antes estavam dispersos, no sentido de atender a um número maior de famílias necessitadas e garantir resultados mais satisfatórios das políticas públicas. Em seu contexto geral, o Programa Bolsa Família tem um papel fundamental nas ações territoriais, pois é fonte de recursos para milhares de pessoas, nos territórios.

Neves Neto (2013, p. 87) adverte que

[...] é preciso cuidado ao avaliar as políticas territoriais implementadas na Europa, como o Programa Leader, com o propósito de transferi-las para o Brasil, já que nossa realidade demonstra características peculiares que devem ser levadas em conta na implantação de qualquer política pública, muitas vezes bem diferentes daquelas dos países europeus: elevada concentração de renda e de propriedade da terra; boa parte da população vivendo em condições precárias, sem acesso a saneamento básico; baixo nível de organização rural; presença de oligarquias que ainda controlam a política local/regional; e a grande diversidade regional devido às dimensões continentais do país.

No caso do Brasil, o PTC é formado por um complexo conjunto de programas, divididos em três eixos, dentre os quais: “Apoio a Atividades produtivas”, “Cidadania e Direitos” e “Infraestrutura”. Esses eixos estão subdivididos em sete temas: “Organização Sustentável da Produção”, “Ações Fundiárias”, “Educação e Cultura”, “Direitos e Desenvolvimento Social”, “Saúde, Saneamento e Acesso à Água, Apoio à Gestão Territorial” e “Infraestrutura”

Para a compreensão do processo de implementação do PROINF, no contexto do PTC, optamos por um caminho metodológico que utilizou o eixo “Infraestrutura” articulado com o tema “Apoio à Gestão Territorial”. E é por esse caminho que se pretende apreender o desenvolvimento territorial nos TC do Estado de São Paulo..

O que existe, nas diretrizes do PTC, é uma possível sinalização de estruturação desses eixos e temas em programas para se fomentar o desenvolvimento territorial.

3.5 – Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil

Este item aborda, de forma teórica, as perspectivas do desenvolvimento territorial para os espaços rurais, no Brasil, fundamentado em autores como Adib (2005), Ortega (2007), Bonnal, Delgado e Leite (2007), Favaretto (2010), Hespanhol (2012) e Silva (2013), tendo como objetivo contribuir para a compreensão das diretrizes gerais do PROINF, no contexto do PTC, e suas influências no processo de produção dos TC do Estado de São Paulo.

Ressaltamos que nossa análise utiliza-se da vertente proposta por Favaretto (2010), a qual a abordagem do desenvolvimento territorial está relacionada a necessidade do Governo Federal em implantar políticas voltadas para os territórios com baixo dinamismo econômico.

Silva igualmente comenta (2013, p. 8):

A abordagem territorial, da forma como vem sendo anunciada, almeja designar um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais no Brasil, que se distinga dos antigos instrumentos de planejamento adotados por um Estado centralizador e autoritário. No entanto, a apropriação deste conceito como instrumento operacional para as políticas governamentais ainda se encontra difusa. Ela carece de melhor fundamentação teórica e operacional, de maneira que não perca seu significado e se torne mera adjetivação retórica nas peças normativas oficiais.

Silva (2013, p. 28) afirma:

Esta abordagem considera o território, definido com base em múltiplas dimensões, como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas, e, portanto, locus privilegiado para o planejamento estatal. Além disso, a literatura sobre a temática regional no país já destacava a forte heterogeneidade das macrorregiões brasileiras, que as tornava inadequadas para servirem como referência exclusiva para ações de desenvolvimento regional. Com base nesta nova abordagem, houve um esforço de construir instrumentos e estratégias diferentes que a viabilizasse como um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais, de maneira a propiciar um melhor ambiente para a cooperação e a coordenação entre os diferentes entes federativos.

Com aportes teóricos, escalas espaciais e instrumentos analíticos pouco definidos, a abordagem do desenvolvimento territorial no Brasil está alicerçada em programas governamentais que tratam o território como uma categoria analítica e instrumental para a intervenção governamental.

Na abordagem do desenvolvimento territorial, no Brasil, Silva (2013, p. 8) ressalta:

A questão da definição de escalas espaciais da ação governamental sempre esteve presente nos esforços de planejamento estatal. De maneira geral, as principais justificativas para as escolhas adotadas giravam em torno da busca por um desenvolvimento mais equilibrado regionalmente, com diminuição das desigualdades históricas que caracterizam os diferentes contextos territoriais no país. O que mudou ao longo do tempo foram os instrumentos operacionais de planejamento e intervenção mais recentes, que derivaram de um processo de descentralização e desconcentração do poder político central da União nas últimas décadas.

No entanto, Silva (2013) esclarece que, após um período de forte crescimento econômico e modernização da estrutura produtiva da economia brasileira, até meados dos anos 1970, o país passou a enfrentar, na década seguinte, um período de sérias dificuldades fiscais e financeiras, as quais desencadearam uma crise do modelo desenvolvimentista. Esse novo cenário, fortemente influenciado pela instabilidade por que passava o capitalismo mundial, impactou diretamente a condução do planejamento e da ação estatal, no país. A questão regional ficou restrita basicamente à implementação de grandes projetos industriais (metalúrgicos, petroquímicos, energéticos etc.), os quais reconfiguraram o território nacional. As agências regionais, por seu turno, se limitavam a apresentar planos que não saíam do papel e a distribuir incentivos fiscais entre grupos econômicos dominantes, no cenário local e nacional.

Segundo Silva (2013, p. 18)

Os processos de planejamento e avaliação de políticas públicas levam em conta ainda alguns fatores que irão diferenciá-las entre si. Por um lado, elas se diferenciam em relação a sua matéria de tratamento (educação, saneamento, saúde, habitação), que a definirá como uma política setorial específica. Por outro, as políticas se diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definida pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser envolvido, os critérios de inclusão e, em alguns casos, também as localidades específicas para sua execução. Assim, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais nos quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição de diagnósticos e o alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

Com isso, a abordagem territorial no âmbito da ação estatal se expressa, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais.

Nesta tese, concebemos o desenvolvimento territorial como um processo pautado em um projeto que compreende de forma interligada as atividades produtivas desenvolvidas nos espaços urbanos e rurais, em que os agentes territoriais se mobilizam num campo de interesses comuns e divergentes, para a construção de uma coesão territorial.

Segundo Berdegué (2013, p. 3), a fim de se alcançar a coesão social, é preciso integrar ao menos quatro tipos de políticas públicas:

Las políticas de desarrollo territorial, que tienen el objetivo de que cada territorio pueda expresar sus potencialidades a partir de sus ventajas comparativas y del fortalecimiento de sus capacidades “duras” y “blandas”. Las políticas de descentralización, que transfieren poder a los actores en los territorios en los planos administrativo, político y fiscal. Las políticas de cierre de brechas territoriales, que nivelan el piso de las oportunidades, de condiciones de bien estar y de ejercicio de derechos. Las políticas sectoriales sensibles a las diferencias territoriales, que evitan, mitigan o compensan los efectos adversos de políticas que asumen igualdad de condiciones en todo el país.

Para a integração desses quatro tipos de políticas públicas, é preciso fazer a articulação do poder público com a sociedade civil organizada, no sentido de elaborar ações voltadas para atender às necessidades dos agentes dos territórios (beneficiários) e superar a implantação de ações com um viés setorial.

Nessa direção, Silva (2013, p. 20) sublinha:

No entanto, a adoção de estratégias de intervenção governamental que levem em consideração as dinâmicas territoriais somente foi possível devido às transformações no cenário social e político no país nas duas últimas décadas do século XX, que resultaram em importantes conquistas de liberdades democráticas para a população. Uma vez que não há centralidade do território sem o envolvimento dos atores que lhe dão vida, dois fatores foram essenciais neste processo: i) o início de um processo de descentralização política que resultou em maior importância para os poderes administrativos locais (estaduais e municipais) na operacionalização de políticas públicas nacionais; e ii) a introdução de mecanismos institucionais de participação social na definição das ações governamentais nas diferentes esferas administrativas.

Por conseguinte, como o PROINF, são instrumentos fundamentais para o desenvolvimento das potencialidades sociais e produtivas dos territórios, sendo capazes de colaborar para um desenvolvimento territorial mais coeso e dinâmico, na perspectiva dos espaços rurais, pois mitigam os efeitos adversos de políticas que assume igualdade de condições no país.

Concordamos com Berdegué (2013, p 3), quando afirma que

[...] cada país tiene condiciones, posibilidades y desafíos particulares, de tal forma que la manera en que se combinan estos cuatro instrumentos, así como los contenidos específicos de cada uno de ellos, necesariamente serán diferentes en cada situación nacional.

Os mecanismos para a superação da elaboração de ações setoriais desarticuladas para ações territoriais pautadas numa rede territorial de cadeias produtivas e de consumo, nos territórios, consolidam as possibilidades de um diferencial importante para o aporte de um desenvolvimento territorial mais de acordo com as características endógenas dos territórios.

Para Berdegué (2013, p. 3),

[...] lo que si podemos proponer como una afirmación general es que la descentralización del Estado es insuficiente si lo que buscamos es que el lugar en que uno nace, vive y trabaja no sea decisivo en limitar las oportunidades y el destino de cada persona.

O fortalecimento das potencialidades dos territórios, tanto no espaço rural como urbano, de maneira a dar condições para que os beneficiários territoriais possam se desenvolver economicamente e socialmente, sem ter suas oportunidades limitadas, é um passo fundamental nas políticas de desenvolvimento com enfoque territorial.

Nessa perspectiva, não existe desenvolvimento territorial sem o envolvimento dos agentes do território nas fases de implementação de uma determinada política pública, uma

vez que essa premissa é o ponto de partida para uma real possibilidade de projetos mais articulados territorialmente, mesmo que o território na prática se circunscreva ao município.

Um aspecto necessário nesse processo é o papel que o Estado assume como parceiro, seja como elaborador, seja como implementador e/ou articulador das diversas ações territoriais.

Silva (2013, p. 20), ao tratar da incorporação da abordagem do desenvolvimento territorial, nas políticas públicas brasileiras, evidencia que isso só foi possível a partir da década de 1980:

A década de 1980 foi marcada pelo início das mudanças no ambiente político brasileiro que vieram definir o novo quadro de atuação do Estado e das liberdades civis. Tais mudanças derivam, sobretudo, do ressurgimento do ativismo civil na busca por autonomia frente ao Estado autoritário constituído em 1964. Os dois pontos fundamentais que marcaram este período de mudanças foram: i) a volta ao Estado democrático de direito, após vinte anos de governo militar no país, entre 1964 e 1984, que permitiu a legalização, a reorganização e a atuação dos diferentes grupos e movimentos sociais; e ii) a promulgação da Constituição Federal do Brasil (CF), em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional.

Enfatiza Amabile (2012, p. 390):

As políticas públicas são a concretização da ação governamental. Consideram atores formais e informais num curso de ação intencional que visa ao alcance de determinado objetivo. Podem ser constituídas com uma função distributiva, redistributiva ou regulatória e inspiram o constante debate sobre a modernização do Estado e, por isso, estão contemporaneamente se fundando mais em estruturas de incentivos e menos em estruturas de gastos governamentais.

O Estado é o agente central desse processo, porque, conforme Delgado, Bonnal e Leite (2007, p. 6), embora

[...] a questão do desenvolvimento territorial está ligada à forma como o Estado atua no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa. Por forma de atuação do Estado, entende-se o conjunto das práticas públicas, visando o equipamento do espaço nacional, a organização espacial dos serviços públicos, assim como as formas de articulação do Estado com os atores sociais. Sendo assim, o desenvolvimento territorial e o processo de territorialização das políticas remete, de uma certa maneira, ao tratamento das dimensões administrativas (desconcentração) e políticas (descentralização).

Nas políticas públicas, a atuação do Estado se materializa nas ações definidas pelo Governo Federal, o qual determina as regras e as condições necessárias para a implantação dos programas e seus projetos, nos territórios.

Compreendemos que as condições necessárias para uma concertação entre as diversas instâncias do poder público e a sociedade civil organizada nos territórios só podem ser concretizadas com a governança participativa, que amplia os espaços de debates entre diversos setores organizados da sociedade brasileira: movimentos sociais, cooperativas, associações, conselhos etc.

No Brasil, um dos elementos centrais que vai influenciar esse processo de descentralização administrativa é a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Para Delgado, Bonnal e Leite (2007, p. 8), a partir de 1988, 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.

Esse processo de descentralização das políticas públicas vai ser limitado nos territórios, visto que continuam a persistir as formas tradicionais de centralização de poder, nos gestores municipais, além do mandonismo e do coronelismo muito presentes na escala local.

Silva (2013, p. 28) salienta:

Como resultado do conjunto de transformações no cenário político-institucional brasileiro recente, a sociedade civil passou a ter ao seu alcance novos mecanismos de participação que lhe permitiram levar até as diferentes esferas do poder público suas demandas, muitas vezes organizadas no plano local, para serem observadas nas políticas nacionais. Com isso, além da exigência de políticas públicas efetivas aliadas à garantia de controles democráticos, novas estratégias de planejamento e coordenação da ação governamental também passaram a ser demandadas.

Nessa conjuntura nacional, no campo das políticas públicas, o desenvolvimento territorial não avançou, pois não surgiram novas dinâmicas sociais no campo e na cidade que formulassem programas e investissem em recursos para articular os projetos, nos territórios.

Por consequência, é preciso questionar as formas de elaboração e implantação de projetos de cima para baixo e buscar um mecanismo de participação social que prioriza as demandas dos beneficiários territoriais nas políticas públicas.

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial torna-se uma ação complexa que demanda a elaboração de programas articulados pelos agentes territoriais preocupados com as questões multidimensionais dos territórios.

De acordo com Ortega (2008, p. 29), uma forma de planejamento que visa ao desenvolvimento territorial deve acontecer de acordo com duas estratégicas básicas:

[...] uma orientada de cima para baixo (*top-down*), em que o desenvolvimento local é planejado, particularmente, pela esfera federal e, outra de baixo para cima (*button-up*), em que os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizadas, por meio da participação das esferas públicas e privadas locais.

Com relação a esses dois tipos de estratégias, Ortega (2008) comenta que o primeiro tipo tende a apresentar um maior apelo econômico, em detrimento do social. A segunda estratégia, por sua vez, caracteriza-se pelas parcerias governo-sociedade local, revelando um maior potencial para o desenvolvimento social.

Dessa forma, Ortega, (2008, p. 30) cita que, na estratégia de baixo para cima (*button-up*), há

[...] uma maior preocupação com aspectos social da localidade, um maior conhecimento das necessidades das famílias e das características locais, podendo aumentar a eficiência na exploração de suas potencialidades e; um maior comprometimento da comunidade com o êxito dos programas implementados.

Assim, é necessário que ocorra uma organização dos agentes territoriais que aceite a atuação do governo central, a fim de que os benefícios sejam potencializadores de um desenvolvimento territorial.

Esse aspecto é um importante fator para que um programa possa ter sucesso em sua implementação, pois, se não se formar um grupo de agentes territoriais aptos a apoiar a atuação do Governo Federal ou que vejam nesses programas uma oportunidade de se melhorar as condições socioeconômicas, produtivas etc., transformando essa atuação em

projetos que respeitem as dimensões socioeconômicas dos territórios, muito pouco do que se previu será efetivamente implementado.

Nesse contexto, não haverá desenvolvimento territorial, se não forem consideradas as devidas especificidades políticas, as mudanças recentes na estrutura populacional (implantação de assentamentos e assentados, que é um dos grupos que poderão se beneficiar desse programa) e as novas funções dos pequenos estabelecimentos rurais.

Na atual conjuntura do Brasil, as políticas de desenvolvimento territorial devem ser elaboradas para um conjunto de agentes territoriais que convivem nos territórios.

Portanto, é preciso levar em conta qual é o papel dos beneficiários no desenvolvimento territorial e como as relações socioeconômicas e as atividades produtivas dos espaços rurais são estimuladas pelas políticas públicas, para contribuir com o desenvolvimento territorial.

Nas políticas públicas de desenvolvimento territorial, no Brasil, tendo como viés a escala do espaço rural, é preciso compreender o campo como um local de contradições socioespaciais e como estratégias de organização e reprodução social de vários grupos sociais, com diferentes graus de organização e mobilização.

A agricultura de base familiar é um dos elementos de reprodução social, nos espaços rurais brasileiros, e o Governo Federal tem elaborado e implementado programas direcionados para atender às demandas dessa forma de organização da produção.

A abordagem metodológica e conceitual adotada é a que prioriza o desenvolvimento territorial, com ênfase nos espaços rurais brasileiros, como um processo histórico de diferenciação socioespacial resultante de políticas públicas excludentes e setoriais, no âmbito do desenvolvimento rural e agrícola brasileiro.

Sobre essa questão, Favaretto (2010, p. 25) argumenta:

Não há dúvida que, para o estudo dos fenômenos do desenvolvimento rural, uma abordagem territorial é imprescindível; percebe-se pela definição dos conteúdos relativos à nova etapa do desenvolvimento rural; pelas tendências verificadas na ruralidade do capitalismo avançado; pelas categorias cognitivas que vem sendo criadas pela sociedade, tanto para compreender como para induzir a performance dessas áreas. Porém, apesar da profusão de estudos com esse enfoque, não há propriamente uma teoria do desenvolvimento territorial.

Ainda de acordo com Favaretto (2007, p. 30),

[...] todo este conjunto de questões empíricas e conceituais é relativamente recente. Longe de se tratar de um movimento linear, tal concepção vem sendo reelaborada e retraduzida de acordo com necessidades teóricas ou com

experiências históricas e políticas específicas através das quais suas partes constitutivas vão sendo ora aprimoradas, ora distorcidas, mas sem dúvida alguma modificada.

Para uma melhor compreensão da abordagem sobre o desenvolvimento territorial brasileiro, Favaretto (2010, p. 26) propõe duas vertentes de análise:

[...] os estudos que analisam os processos de mudança no meio rural brasileiro e os que analisam as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil dos anos de 1990. Da confluência dessas duas vertentes surgem os consensos (sempre parciais e provisórios) em torno da ideia de desenvolvimento territorial.

Com relação à primeira vertente (os estudos que analisam os processos de mudança no meio rural brasileiro), Favaretto (2010) cita dois livros²⁰ que constituem uma importante referência no âmbito dos estudos rurais e serviram para afirmar a relevância da noção de agricultura familiar e as mudanças econômicas, nos espaços rurais brasileiros.

Explicita Favaretto (2010, p. 26-27):

Com os livros de Abramovay e Veiga, via-se como a configuração da moderna agricultura capitalista se apoiou numa forma social de trabalho e numa empresa específica, a empresa familiar, contrariando assim duas tradições científicas e políticas muito fortes: a que sempre preconizou que o desenvolvimento generalizaria as unidades produtivas baseadas no uso exclusivo e predominante de mão-de-obra assalariada; a inversa, que via a agricultura camponesa como modelo. Essas obras procediam, assim, a uma espécie de atualização dos quadros cognitivos face à evolução experimentada pela dinâmica do desenvolvimento agrícola desde o pós-guerra até a consolidação da chamada ‘modernização conservadora’. As novas ideias por elas trazidas tiveram reflexos profundos e imediatos não só no âmbito acadêmico como também sobre o discurso de movimentos sociais e da burocracia governamental ligados à agricultura, e foram acompanhadas por movimentos correspondentes de repercussão igualmente significativa.

A segunda vertente (análise das políticas públicas de desenvolvimento rural, no Brasil), proposta por Favaretto (2010) sobre a abordagem do desenvolvimento territorial, está relacionada com a necessidade de o Governo Federal propor e implantar políticas públicas voltadas para os territórios com economias menos dinâmicas²¹.

Dentre essas políticas públicas, podemos destacar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, além da criação de entidades

²⁰VEIGA, José Eli da. **O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica**. São Paulo: Edusp: Hucitec, 1991; ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo - Rio de Janeiro-Campinas: Hucitec, ANPOCS, Editora da Unicamp, 1992.

²¹ Na tese optamos por compreender o processo de implementação do PROINF no contexto do PTC, por meio das diretrizes dessa segunda vertente.

organizativas, como a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003, e do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), em 2008.

A esse respeito, frisa Favaretto (2010, p.31):

Da ampliação do Pronaf/Infraestrutura municipal para a escala territorial até os Territórios da Cidadania, passando pelos Territórios de Identidade, a experiência brasileira é tomada como um processo de aprendizagem institucional. Ainda no último período do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram introduzidas mudanças que buscavam dialogar com resultados de pesquisas e estudos sobre o rural brasileiro, em geral, e sobre o Pronaf, em particular. A mais significativa delas foi a destinação de parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura para projetos de caráter intermunicipal, tentando assim introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do Governo Lula, com a criação de uma secretaria específica destinada a gerir essa linha do Pronaf: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A concepção desse órgão de gestão federal se torna um marco nas perspectivas das políticas de desenvolvimento territorial para os espaços rurais, na opinião de Favaretto (2010, p.31):

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.

A implantação dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania institucionaliza as ações que o Governo Federal elabora, através desses programas, mas não desencadeia um processo de desenvolvimento territorial, porque se impõe um recorte territorial através da aglutinação de municípios, tendo apenas a redução da pobreza e o desenvolvimento rural como objetivos a serem alcançados.

Na escala dos espaços rurais, com relação aos projetos de infraestrutura criados nos territórios, apoiados pelo PROINF, é possível verificar que eles têm sido implantados de forma ainda muito setorial, atendendo a setores produtivos dos espaços rurais (leite, mel, café).

Essa forma de gestão dos TC através do PROINF é sustentada por uma série de fatores associados com a própria estrutura do Programa Territórios da Cidadania e do próprio PROINF, os quais serão detalhados e analisados no 4º, 5º e 6º capítulos desta tese.

Nesse sentido, para se formular e implantar políticas públicas de caráter territorial, tendo os espaços rurais como ponto de partida, é preciso levar em consideração como a população rural está vivendo e como seus meios de produção e reprodução social estão sendo consolidados para manter esse processo. De fato, é necessário implantar programas que desenvolvam meios de reprodução sociais e produtivos mais eficientes e coerentes com as demandas dos beneficiários territoriais.

Essa nova visão deve partir da concepção de que o espaço rural brasileiro é formado por uma diversidade de sujeitos, portanto, o rural não é um espaço uno e homogêneo em todos os seus aspectos, porém, apresenta características específicas e peculiares de acordo com seus elementos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Tais especificidades e peculiaridades estão na origem das políticas públicas (PROINF e Programa Territórios da Cidadania) que examinaremos mais adiante.

Essa diferenciação traz um elemento novo a ser considerado na elaboração das políticas públicas voltadas para propiciar o desenvolvimento territorial, com foco nos espaços rurais dos territórios, pois é preciso pensar que os programas devem atender, em primeiro lugar, às demandas dos beneficiários territoriais como núcleos constituídos por um grupo de cidadãos o qual necessita de estruturas técnicas e produtivas para o desenvolvimento de suas atividades econômicas e sua manutenção no campo.

Essas características dos espaços rurais brasileiros demonstram a importância que a população rural deve ter, nas políticas governamentais, a fim de propiciar o desenvolvimento no sentido de estimular seus sistemas produtivos. Por conseguinte, nas políticas públicas com abordagem territorial, o Governo Federal concebe a população rural como um recurso ou uma potencialidade para se alcançar o desenvolvimento. Para que isso ocorra, concordamos com Raffestin (1993), quando sustenta que a população é concebida como um recurso, um trunfo, portanto, mas também como um elemento atuante. A população é mesmo o fundamento e a fonte de todos os atores sociais, de todas as organizações.

Essa abordagem das políticas públicas territoriais do Governo Federal permeia o debate sobre o desenvolvimento planejado, prioriza e incentiva a participação dos agentes territoriais no processo de implantação dos programas direcionados para o território.

Implantar políticas públicas com viés territoriais, no Brasil, não é tão simples, e demanda uma organização dos diversos agentes dos territórios para somar forças e experiências, de maneira que os resultados possam ser eficientes, abrangentes e articulados no contexto dos espaços urbanos e rurais.

Esse processo passa a ter mais ênfase nas políticas públicas brasileiras, pois, segundo Rodrigues (2011), as orientações políticas de desenvolvimento sempre estiveram atreladas aos modelos impostos por órgão de controle internacional, como foi o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Salienta Hespanhol (2010, p.124):

A partir das experiências de desenvolvimento local processadas em países desenvolvidos, os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, passaram a valorizar a abordagem territorial e a exigir que países subdesenvolvidos adotassem estratégias de desenvolvimento ascendentes, sem se levar em conta as grandes diferenças existentes entre as respectivas realidades. Os níveis de desigualdade social e regional são enormes e a prática da participação é pouco expressiva na maioria dos países subdesenvolvidos, o que dificulta a implementação de estratégias de desenvolvimento ascendentes. No caso da América Latina, 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.

Portanto, é necessário que se faça uma análise das políticas de desenvolvimento territorial com um enfoque multiescalar, tanto do ponto de vista da própria ação, dos agentes, das agendas, como da utilização das infraestruturas e equipamentos implantados pelos projetos nos territórios e dos contextos em que serão inseridos: sistemas produtivos e comercialização da produção, organização social, disputa de poder, espacialização dos projetos e dos recursos etc.

È a partir dessas considerações que apresentamos um síntese características do LEADER e do PTC.

De maneira geral, as principais características do LEADER são:

- a) valorizar o local, por meio de financiamento de projetos formulados pela própria sociedade civil organizada, em parceria com as lideranças políticas locais e instituições públicas, para dar valor aos aspectos ambientais e reconhecer o caráter multifuncional dos territórios rurais;
- b) propiciar mecanismo de desenvolvimento rural para territórios com baixo dinamismo econômico;
- c) estimular a elaboração de projetos inovadores associados à melhoria dos serviços públicos e privados oferecidos à população rural e a revitalização dos patrimônios cultural e ambiental, para fomentar atividades turísticas;
- d) estimular a competitividade territorial, envolvendo os diversos atores sociais, o governo, as instituições e as empresas, de

sorte que o esforço coletivo construa uma articulação coesa na elaboração e na aplicação dos projetos de desenvolvimento, os quais são selecionados por seu mérito; e) melhorar o aproveitamento dos conhecimentos tradicionais, a valorização dos patrimônios culturais e naturais, a implantação de infraestrutura para a melhoria da qualidade de vida da população rural, a atração de empresas e população para as zonas rurais e o aprimoramento e agregação de valor aos produtos locais; valorizar a multifuncionalidade dos espaços rurais, incluindo o cuidado com o meio ambiente, a produção agropecuária e o turismo rural, sendo este uma das atividades que mais receberam incentivos (HESPANHOL, 2007, 2008, 2012; GREÑO; MUÑIZ; VIÑAS, 2008; DINIS; PANYIK; BREDA, 2010; FAVARETTO, 2010; FERREIRA, 2011; MEDEIROS; DIAS, 2011, RODRIGUES, 2011; NEVES NETO, 2013).

Já o PTC, em seus aspectos gerais, tem-se configurado como um programa que busca:

a) implementar ações setoriais para se alcançar o desenvolvimento territorial; b) articular ministérios e secretarias com ações setoriais e recursos que já seriam destinados para os territórios selecionados; c) implementar ações direcionadas para o fortalecimento da cidadania no campo e na cidade, como, por exemplo, a emissão de documentos; d) valorizar o território, a partir de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs), como o Bolsa Família; e) investir em infraestrutura produtiva e equipamentos para estruturar as cadeias agropecuárias desenvolvidas por agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores; f) fortalecer atividades produtivas que já estão em desenvolvimento, nos territórios.

Com este capítulo concluímos que o desenvolvimento com enfoque territorial comparece de forma mais concreta na Europa e é muito elementar nas políticas públicas, no Brasil e nos países da América Latina, com forte viés social.

Entendemos que, nos documentos do PTC, o desenvolvimento territorial só pode ser compreendido a partir do forte viés social, o qual constitui o tema central das suas diretrizes. Logo, não é possível fazer uma análise do ponto de vista estritamente territorial do PTC, sem levar em consideração a demanda social do programa, que é formada prioritariamente por beneficiários de PTRC, de reforma agrária, quilombolas, pescadores e indígenas, além de outros indicadores de desenvolvimento humano, como IDHM (renda per capita, educação e longevidade).

Tem-se, assim, um elemento central para a compreensão do estágio da implementação de políticas públicas com enfoque territorial, no Brasil, proposta pelo Governo

Federal por meio do PTC, qual seja, a fragilidade de articulação institucional e social, que atuam nos territórios.

No contexto do PTC, destacamos que o PROINF foi incorporado a essa política pública, juntamente com outras, em 2008, por meio de uma lógica do agrupamento de ações setoriais, com o intuito de propiciar o desenvolvimento socioeconômico.

Essa questão deve ser ressaltada para a compreensão do desenvolvimento com enfoque territorial defendido pelo Governo Federal, que possibilitou escolher o PROINF como o eixo de análise desta tese, porque o PTC se caracteriza como um programa que oscila entre o repasse de recursos financeiros para a redução da pobreza, a promoção da cidadania e a estruturação das atividades produtivas desenvolvidas nos espaços rurais pelos beneficiários do programa e pela gestão territorial.

Todas essas características do PTC produzem a ideia de um território institucional e social dos excluídos em que a sustentação do desenvolvimento é proporcionada pela institucionalização de programas de distribuição de renda e de estruturação produtiva direcionada para determinados beneficiários, no território.

Nesse contexto, é útil a observação de Souza e Filippi (2008, p.21):

Torna-se fundamental acompanhar este movimento inovador da política pública brasileira, compreender seus avanços, limites e dissensos. É de bom alvitre evitar qualquer tipo de prática normativa. Deve-se buscar compreender a realidade a partir do movimento interno e externo e das relações que geram a efetiva construção social do território. Em alguns momentos haverá contradições e dissensos, contudo, o fundamental é perceber que os processos históricos são incertos, mas são representativos das tradições e lutas de uma determinada coletividade.

Portanto, a fim de avaliar os avanços, os limites e os dissensos do PTC na produção dos Territórios da Cidadania, no contexto do Estado de São Paulo, realizamos uma análise do processo de institucionalização desse programa, no Brasil, para articularmos com um diagnóstico do PROINF, nas realidades dos Territórios da Cidadania do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista²².

Para uma melhor compreensão da importância do PROINF, na contextualização do Programa Territórios da Cidadania e de seu papel no desenvolvimento territorial proposto

²² No Capítulo 6, efetivaremos uma análise mais detalhada do processo de implementação do PROINF, no contexto do PTC nos TC localizados no Estado de São Paulo.

pelo Governo Federal brasileiro e na produção dos territórios no Estado de São Paulo, no próximo capítulo, será feita uma análise detalhada do PTC.

PARTE II

INTITUCIONALIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS NO BRASIL: O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

4 – O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo analisar o processo de institucionalização do Programa Territórios da Cidadania (PTC), no Brasil, a fim de contextualizar a importância do PROINF no desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal.

O PTC surge da experiência do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em que o Governo Federal selecionou 60 territórios de um total de 164, para se tornarem Territórios da Cidadania (TC), em 2008.

Esse processo de institucionalização tem como pressuposto uma maior participação governamental no direcionamento das políticas públicas brasileira, cujo objetivo é promover o desenvolvimento socioeconômico, universalizar programas de cidadania, reduzir a pobreza e implantar infraestrutura e conselho para a gestão territorial, por meio de um *mix* de projetos destinados aos territórios com baixo dinamismo socioeconômico.

A partir da abordagem do desenvolvimento territorial assumida pelo Governo Federal, no Brasil, e dos pressupostos da análise de políticas e das variáveis analíticas selecionadas para esse fim, procuramos compreender os fatores positivos e limitantes do PTC como uma política capaz de promover o desenvolvimento territorial.

Nesse contexto das ações do PTC, selecionamos o PROINF como objeto de análise desta tese, porque ele apresenta em suas diretrizes aspectos de uma gestão mais próxima da estratégia *botton up* (ascendente), de baixo para cima. O PROINF, em suas diretrizes documentais, preconiza uma dinâmica em que os seus beneficiários, juntamente com os representantes e gestores territoriais, são os elaboradores e implementadores de projetos, para dinamizar as atividades agropecuárias desenvolvidas pelos beneficiários territoriais.

Essa perspectiva nos permite verificar como uma política que se propõe promover o desenvolvimento territorial pode se tornar um fator limitante desse processo, na medida em direciona os agentes territoriais para a elaboração de um projeto de desenvolvimento que deve atender a determinado público-alvo e/ou sistemas produtivos do território.

Para uma melhor compreensão do processo de institucionalização do PTC, no Brasil e no Estado do São Paulo, e da importância do PROINF no contexto desse programa, no próximo item, vamos abordar os principais critérios adotados pelo Governo Federal para delimitá-los.

4.1- Concepção e operacionalização da instituição de territórios no Brasil

Para a constituição de territórios, no Brasil, o Governo Federal adotou um conjunto de critérios técnicos para promover a regionalização dos territórios rurais e, posteriormente, dos Territórios da Cidadania.

No contexto brasileiro, foi a partir de 2003 que o Governo Federal elaborou e ativou uma série de mecanismos (decretos, leis, programas, ações e projetos) voltados à delimitação espacial de territórios.

Esse procedimento tem-se materializado com a implementação de ações previamente elaboradas com o objetivo de distribuir renda e implantar infraestrutura nos territórios com baixo dinamismo socioeconômico, constituindo-se em um “novo” modelo de regionalização destinado a reduzir os efeitos dos projetos desenvolvimentistas efetivados no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, os quais deixaram graves problemas sociais, principalmente nos espaços rurais.

A partir dessa contextualização, elaboramos a seguinte hipótese:

Esse novo modelo de gestão do desenvolvimento pautado na atuação direta do Governo Federal nos TC tem-se constituído realmente em um mecanismo capaz de resolver os efeitos perversos deixados pelas políticas agrícolas, anteriormente.

Essa forma de institucionalização dos territórios pelo Governo Federal e por alguns Estados da federação, como, por exemplo, o da Bahia²³, tem gerado controvérsias, expectativas e desafios para se pensar o desenvolvimento com abordagem territorial, a partir das múltiplas dimensões dos territórios.

No Brasil, essa nova estratégia de gestão ainda está em processo de consolidação, pois os recortes geográficos baseados em aglomerados de municípios para a definição dos territórios e/ou regiões administrativas não levam em conta suas diversidades socioespaciais, produtivas e econômicas, assim como não estimulam a participação dos consórcios municipais, ONGs, igrejas etc, nos projetos de desenvolvimento promovidos pela ótica do Governo Federal.

Em alguns casos, o que existe é apenas um recorte territorial que tem como base o agrupamento de municípios ou uma apropriação de uma regionalização já existente, como é o

²³ No Estado da Bahia, foram criados, em 2007, sob a gestão do governador Jaques Wagner, os Territórios de Identidade. Para maiores detalhes, consultar MONTEIRO; SERPA (2011).

caso dos TC do Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira, os quais já tinham suas delimitações geográficas definidas.

Para a definição desse novo padrão de regionalização, foram considerados apenas os sistemas produtivos locais (sobretudo os já desenvolvidos) pelos agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas e pescadores, e a criação dos conselhos territoriais (CODETER/CONSAD) são as principais formas de operacionalização dessa regionalização.

Para Freitas, Dias e Freitas (2010, p.32),

[e]stas concepções nos remetem às relações estabelecidas, nos territórios, entre as diversas territorialidades historicamente construídas, que passam a interagir sob impulso de novos recortes produzidos, por exemplo, a partir da ação do Estado, que busca, por meio de políticas públicas específicas, direcionar e normatizar processos de promoção do desenvolvimento.

Essa normatização cria mecanismos que moldam as ações dos agentes territoriais e não permitem um diálogo mais abrangente entre os promotores do desenvolvimento, no contexto da proposta de desenvolvimento territorial em que as ações delimitam quem deve ser contemplado com os recursos dos programas.

Para normatizar essa intervenção nos territórios, o Governo Federal cria programas direcionados para atender a determinadas demandas dos beneficiários territoriais, materializados na forma de transferência de renda, implantação de infraestrutura produtiva e equipamentos, de sorte a incentivar a comercialização etc.

Essa forma de institucionalizar os territórios proposta pelo Governo Federal, no Brasil, apresenta uma característica importante acerca da gestão territorial, qual seja, o caráter operacional do território.

Esse caráter operacional está diretamente relacionado à obrigação do Governo Federal em criar diretrizes para o funcionamento e a definição dos territórios que serão contemplados com as ações e recursos dos programas de transferência de renda ou estruturantes dos sistemas produtivos. Portanto, o território é utilizado como uma categoria analítica operacional para a implementação de políticas públicas e não atende a todos os espaços de maneira igualitária, pois contempla aqueles que, na visão do governo, precisam ser priorizados para receber recursos estatais.

Ressaltamos que essa forma institucionalização de territórios exclui aqueles considerados mais dinâmicos do ponto de vista socioeconômicos e que também deveriam receber uma atenção especial do Governo Federal.

De acordo com Freitas, Dias e Freitas (2010, p.35), a institucionalização dos territórios pelo Governo Federal

[...] interpenetra-se na relação entre território e incidência de pobreza, veiculada por diversas organizações internacionais de apoio a projetos de desenvolvimento, inclusive o Banco Mundial, o que passou a demandar do Estado e da sociedade civil estratégias de ação moldadas a partir das necessidades segmentadas, particulares e até, em certos casos, referidas às pessoas e famílias.

São, por conseguinte, essas orientações do Banco Mundial que vão embasar as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal e os programas de transferência de renda, no Brasil e na América Latina, conforme verificado no capítulo 3, delimitando um modo de gestão territorial com a definição dos territórios rurais e, posteriormente, dos Territórios da Cidadania, através da aglutinação de diversas ações setoriais e foco na redução da pobreza.

Ao selecionar um *mix* de ações voltadas para a redução da pobreza, tanto nos espaços rurais como urbanos dos territórios, o Governo Federal busca também o desenvolvimento de ações que contribuam com as políticas públicas universais, como a melhoria da educação, da saúde e geração de empregos, a moradia, as quais supostamente cooperam com o desenvolvimento territorial, diminuindo esses problemas nos territórios.

Quanto aos espaços rurais, a prioridade recai sobre os (beneficiários) dos territórios rurais²⁴, com uma participação mais direta do Governo Federal na implementação de programas, dentre os quais podemos destacar: Programa de Aquisição Alimentos (PAA²⁵), Programa de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Luz para Todos (PLT), Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), entre outros.

Para a execução desses diversos programas, são instituídos órgãos de gestão, demonstrando uma mudança institucional nessa esfera do Governo Federal.

Do ponto de vista institucional, é nesse contexto que vai se estruturar no país um macromecanismo governamental que incentiva a participação direta de diversos ministérios e

²⁴ A agricultura familiar é uma categoria que engloba diversos sujeitos políticos, como assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, catadeiras e quebradeiras de coco, faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caiçaras, cabanados e outros. (conforme definido na Lei 11.326, de 24/07/2006, e Decreto/PR, 6.040 de 7/02/2007).

²⁵ Para maiores informações sobre o PAA, consultar: ZIMMERMANN (2007); PAULA (2012).

a articulação de ações que tendem a ser favorecidas com a elaboração de um “pacto territorial”, com diretrizes bem definidas, sob a denominação de desenvolvimento territorial.

Esse “pacto territorial” deve ser estruturado e materializado nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que alguns agentes específicos do território prepararam, de acordo com as diretrizes do Governo Federal.

Nesse processo, na ótica de Echeverri (2010), o que mais fica evidente é que essa mudança é produto de processos políticos e de desenvolvimento institucional que estavam sendo conduzidos, no Brasil, há anos, e de um momento político especialmente favorável para o reconhecimento da importância do espaço rural e da agricultura familiar convencional, dos assentados, quilombolas e pescadores.

As novas dinâmicas das políticas públicas federais direcionadas para os espaços rurais devem ser compreendidas no contexto de reestruturação socioeconômica e do institucionalismo do Governo Federal em elaborar os programas de combate à pobreza articulados com o crescimento econômico, de sorte a contribuir com o desenvolvimento territorial proposto pelo Estado.

O processo de institucionalização dos territórios foi marcado por transformações nas políticas públicas, desde a década de 1990, sendo resultado de diversos fatores ligados às mudanças nos aspectos políticos, institucionais e técnicos ocorridos no país.

Ressalta Echeverri (2010, p. 81):

Nessa análise, contempla-se o reconhecimento de três grandes etapas de evolução da política de desenvolvimento dos Territórios rurais no Brasil. A primeira abrange os antecedentes que originaram o marco de gestão das bases sobre os quais se edificou a estratégia pública e o envolvimento das bases sociais, a segunda refere-se ao processo de construção da estratégia do seu ajuste e início de operação como um programa de cunho nacional e, a terceira se refere à consolidação da estratégia como um programa que compromete a vontade política do governo brasileiro como um todo por meio dos Territórios da Cidadania.

Essas três etapas estão vinculadas ao processo de abertura democrática pelo qual o Brasil passou, após a promulgação da Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, que propiciou a participação de diversos grupos sociais nas manifestações pelo reconhecimento de seus direitos políticos e de cidadania, como, por exemplo, as lutas dos movimentos em favor da reforma agrária e seus resultados, com a implantação de vários

assentamentos rurais os quais provocaram mudanças nas relações socioeconômicas²⁶ nos territórios por todo o país.

Entre os fatores que colaboraram para esse processo, Echeverri (2010, p. 83) destaca:

O processo político que originou a estratégia atual de desenvolvimento rural se remonta as lutas agrárias e a construção de políticas e instituições cada vez mais democráticas de atenção à agricultura familiar, como resposta à pressão exercida por atores rurais através de suas próprias organizações rurais e de movimento de reivindicação, tanto na luta pela terra, como na busca de reconhecimento ao trabalho rural, aos direitos dos agricultores familiares e, em geral, da sociedade rural.

A implantação de políticas públicas para atender às demandas do agricultor familiar convencional, dos assentados, dos quilombolas e pescadores dos territórios não pode ser pensada como um processo natural resultante da vontade política dos gestores nacionais, estaduais e municipais, mas como resultado de uma luta política e de organização da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais favoráveis à reforma agrária.

Entre os principais fatos de caráter político e institucional que têm qualificado o processo de implantação das políticas, com ênfase na agricultura familiar, no Brasil, Echeverri (2010, p. 83) enfatiza:

A crise desencadeada no final dos anos noventa e as enormes dificuldades do Governo Federal para dar respostas e tratamento aos movimentos de reivindicação pelo acesso à terra, que conduziu a conflitos e situações de grande instabilidade política em algumas regiões do país, levaram a uma mudança no status político do tema da agricultura familiar.

²⁶ Destacamos que essas novas dinâmicas socioeconômicas provocadas pela implantação dos assentamentos rurais nos municípios de Rosana, Euclides da Cunha Paulista e Teodoro Sampaio, localizados no Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema, foram pesquisadas e analisadas na Dissertação de Mestrado que elaboramos. A referida pesquisa constatou que a implantação dos assentamentos rurais provocou o aumento da população no campo, diversificou a produção agropecuária, reforçou o trabalho familiar em pequenos estabelecimentos rurais e intensificou a busca por bens de consumo duráveis, não-duráveis e por serviços prestados pelo poder público, nos núcleos urbanos. A procura, pelos assentados, por mercadorias relacionadas à sua vida familiar/pessoal (alimentação, vestuários, calçados, remédios e produtos de higiene), à produção agropecuária (sementes, adubos, máquinas e equipamentos agrícolas), aos serviços públicos (educação, saúde e assistência técnica) e ao lazer e às atividades religiosas tem contribuído para a dinamização da relação campo-cidade, nesses pequenos municípios. O consumo das famílias assentadas no comércio urbano provocou o aumento e a diversificação dos estabelecimentos comerciais, bem como a melhoria nas vendas, à medida que uma quantidade maior de pessoas e produtos passou a circular entre o campo e cidade. Por conseguinte, com os assentamentos rurais e as famílias assentadas, a relação campo-cidade tem apresentado um dinamismo, tanto do ponto de vista de fluxo como de densidade de pessoas e mercadorias, provocando um processo de complementaridade entre esses dois espaços que estão se organizando em função de suas necessidades e de suas maiores expectativas socioeconômicas. Para maiores detalhes, consultar: HEREDIA (2002), LEITE (2004 e 2005) e SOUZA (2007).

Outro importante marco institucional no processo de instauração das políticas públicas territoriais, na perspectiva do Governo Federal, e que vai ter rebatimento na criação dos territórios rurais foi o estabelecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), o qual, em 2003, passa a se denominar Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

Echeverri (2010, p. 85) explicita:

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 investimentos e ação das instituições relacionadas aos ministérios; o Condraf apresenta responsabilidade associadas com a definição de diretrizes amplas de políticas públicas referentes 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 às alianças entre atores sociais, acadêmicos e técnicos, proposição de desenvolvimentos legislativos e estímulos a mecanismos de participação e controle social no âmbito dos Conselhos estaduais e municipais.

Cabe destacar que, nessa fase, as diretrizes mais importantes para a atuação do CONDRAF são o combate à pobreza e o estímulo para elaborar mecanismos capazes de ampliar a participação e o controle social, por meio dos Conselhos Municipais e Estaduais.

Foi no bojo desse processo de mudança institucional que, em 2004, surgiu a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), com diretrizes mais focadas no desenvolvimento rural e na agricultura familiar.

Escreve Echeverri (2010, p.88):

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.

O desafio inicial da SDT foi identificar e constituir os Territórios Rurais com base em elementos de coesão social e territorial. Segundo Ortega (2008), no caso dos Territórios Rurais, os critérios multidimensionais e os elementos de coesão social e territorial foram definidos pela predominância de elementos rurais, o que inclui, também, as pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

Essa institucionalização vai ter como ponto de partida a aglomeração de um conjunto de programas o qual já existia, mas que não possuía uma articulação concreta, do ponto de vista institucional.

Cabe sublinhar que esse processo de aglutinação de políticas públicas direcionadas aos territórios rurais, do ponto de vista prático, no território, não alcançou o resultado programado e não resolveu as necessidades dos seus beneficiários, fazendo com que o Governo Federal criasse um novo programa no qual procurava direcionar esforços para solucionar ou minimizar os problemas que envolvessem os beneficiários de territórios pré-selecionados para a atuação governamental.

É nesse contexto que o PROINF se torna uma ação do complexo PTC e passa a ter, como objetivo, contribuir com a estruturação de sistemas produtivos realizados pelos agricultores familiares nos TC.

As diretrizes empregadas pelo Governo Federal para definir os Territórios Rurais vão ser o ponto de partida para que a perspectiva do desenvolvimento territorial, por ele proposta – os Territórios da Cidadania – seja definida.

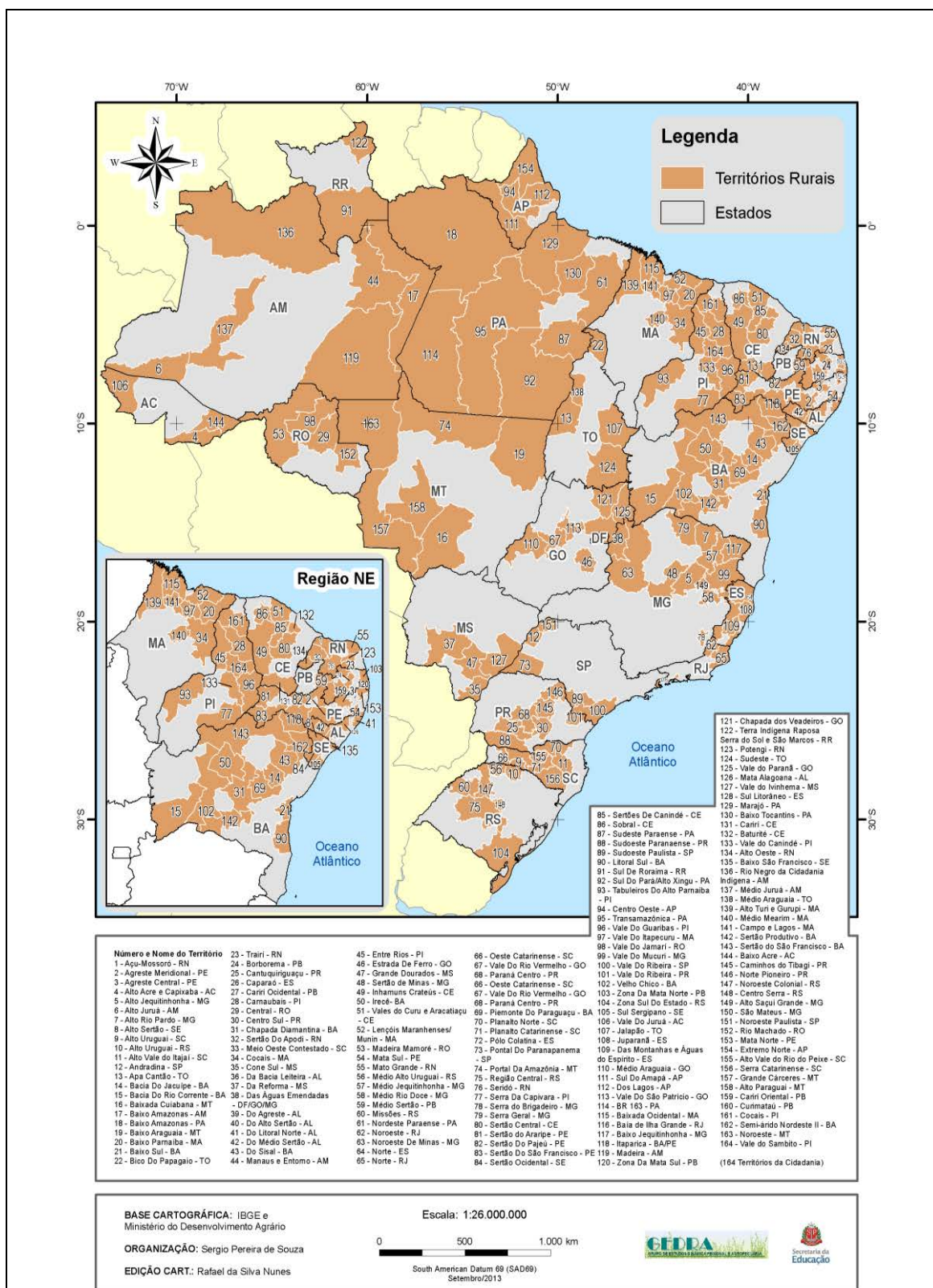
4.2- Diretrizes para a criação dos Territórios Rurais

A definição dos territórios rurais proporcionou a base para o Governo Federal implantar uma série de projetos de infraestruturas, de maneira a dinamizar os sistemas produtivos que já eram desenvolvidos nos territórios, porém, que não mostravam uma forma organizada e não atendiam às normas de produção, como no caso do leite, ou não tinham um canal de comercialização.

Para a definição dos territórios rurais, foram utilizados os seguintes critérios: número de assentamentos rurais, presença de populações tradicionais (remanescentes de quilombolas e povos indígenas), pescadores, concentração de pequenos agricultores convencionais, número de beneficiários de programas de transferência de renda, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) inferior à média do restante do país.

A Figura 2 focaliza os 164 territórios rurais implantados pelo Governo Federal, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003.

Figura 2 - Localização dos Territórios Rurais no Brasil até 2008.



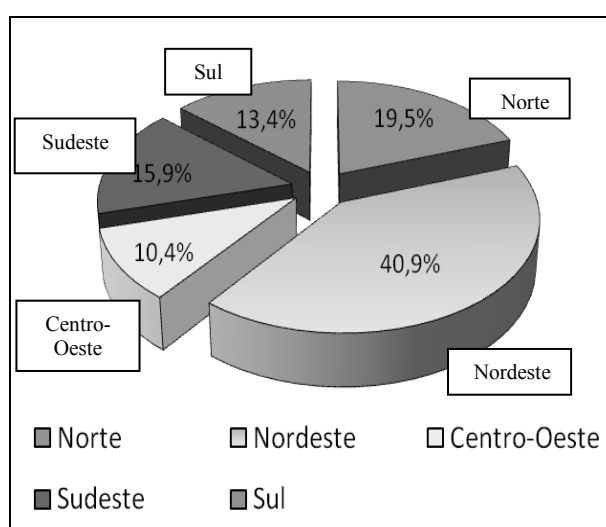
Fonte: Sistemas de Informações Territoriais. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 15 maio 2013

Na Figura 2, podemos observar que a espacialização mostra uma localização dos territórios rurais por todo o Brasil, embora se concentrem nas regiões Norte e Nordeste.

Embora a delimitação dos territórios rurais comece por critérios técnicos, a conclusão desse processo será pela realização de acordos, em que os agentes territoriais ligados à agricultura familiar são elementos estratégicos para o desenvolvimento territorial.

O Gráfico 1 mostra a distribuição, em porcentagem, dos territórios rurais por região, no Brasil.

Gráfico 1 - Distribuição dos Territórios Rurais por região do Brasil (%) – 2012.



Fonte: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar – 2012.

De acordo com o Gráfico 1, a região Nordeste aparece em primeiro lugar, com 40,9% dos territórios implantados, seguida pela Região Norte, com 19,5%; Sudeste, com 15,9%; Sul, com 13,4%; e Centro-oeste com 10,4%. Esses dados nos remetem a pensar nas desigualdades regionais e como o desenvolvimento nos espaços rurais é um desafio para os territórios localizados na região Nordeste e demais regiões do Brasil.

Tendo como pressuposto essa metodologia de implantação e de definição desses territórios, faz-se necessário compreender como a ideia de abordagem de desenvolvimento territorial implicou a elaboração de um projeto o qual tivesse a possibilidade de criar mecanismos para promover os espaços rurais nos territórios menos favorecidos, no Brasil: o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Com a institucionalização do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, quando foram selecionados 120 territórios rurais para serem incorporados ao PTC, as regiões brasileiras ficaram com o total de 46 territórios rurais, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1: Número de Territórios Rurais por região do Brasil – 2013.

Nordeste			Sul			Sudeste			Norte			Centro-oeste		
Território	Estado	Total	Território	Estado	Total	Território	Estado	Total	Território	Estado	Total	Território	Estado	Total
Agreste Central	PE	1	Alto Uruguai	SC	1	Andradina	SP	1	Apa Cantão	TO	1	Estrada De Ferro	GO	1
Bacia do Jacuípe	BA	1	Alto Uruguai	RS	1	Médio Rio Doce	MG	1	Médio Juruá	AM	1	Médio Araguaia	GO	1
Bacia do Rio Corrente	BA	1	Alto Vale do Itajaí	SC	1	Norte	ES	1	Médio Araguaia	TO	1	Vale Do São Patrício	GO	1
Trairi	RN	1	Centro Sul	PR	1	Polo Colatina	ES	1	Baixo Acre	AC	1	Grande Cárceres	MT	1
Piemonte do Paraguçu	BA	1	Missões	RS	1	Serra do Brigadeiro	MG	1	Rio Machado	RO	1	Alto Paraguai	MT	1
Tabuleiros do Alto Parnaíba	PI	1	Oeste Catarinense	SC	1	Juparanã	ES	1	Extremo Norte	AP	1	-	-	-
Baturité	CE	1	Planalto Catarinense	SC	1	Das Montanhas e Águas do Espírito	ES	1	-	--	-	-	-	-
Sertão Produtivo	BA	1	Sudoeste Paranaense	PR	1	Baía de Ilha Grande	RJ	1	-	-	-	-	-	-
Mata Norte	- PE	1	Caminhos do Tibagi	PR	1	Sul Litorâneo	ES	1	-	-	-	-	-	-
Cariri Oriental	PB	1	Centro Serra	RS	1	Alto Saçuí Grande	MG	1	-	-	-	-	-	-
Vale do Sambito	PI	1	Alto Vale do Rio do Peixe	SC	1	São Mateus	MG	1	-	-	-	-	-	-
			Serra Catarinense	SC	1	Noroeste Paulista	SP	1	-	-	-	-	-	-
Total		11	Total		12	Total		12	Total		6	Total		5

Fonte: Sistemas de Informações Territoriais. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 15 de maio de 2013.

Org: Sérgio Pereira de Souza

Como o objetivo do Governo Federal é a redução da pobreza, por meio de investimentos monetários para as famílias pobres dos territórios rurais, fica bem claro que as regiões Norte e Nordeste é o foco principal de atuação dos PTC. Se considerarmos os critérios do MDA para a criação desses territórios, observaremos que, nessas regiões, estão os principais problemas de desenvolvimento socioeconômico que são reflexo de políticas agropecuárias as quais sempre privilegiaram a industrialização, o agronegócio, a agroindústria e os interesses dos grandes proprietários de terras e das famílias tradicionais do Nordeste e do Norte.

Assim, esse programa surge com a intenção de combater problemas históricos nos territórios, como a pobreza, a fome, o analfabetismo, a questão da terra, uma vez que, nessas regiões, ainda persiste a luta pela terra, altas taxas de analfabetismo etc.

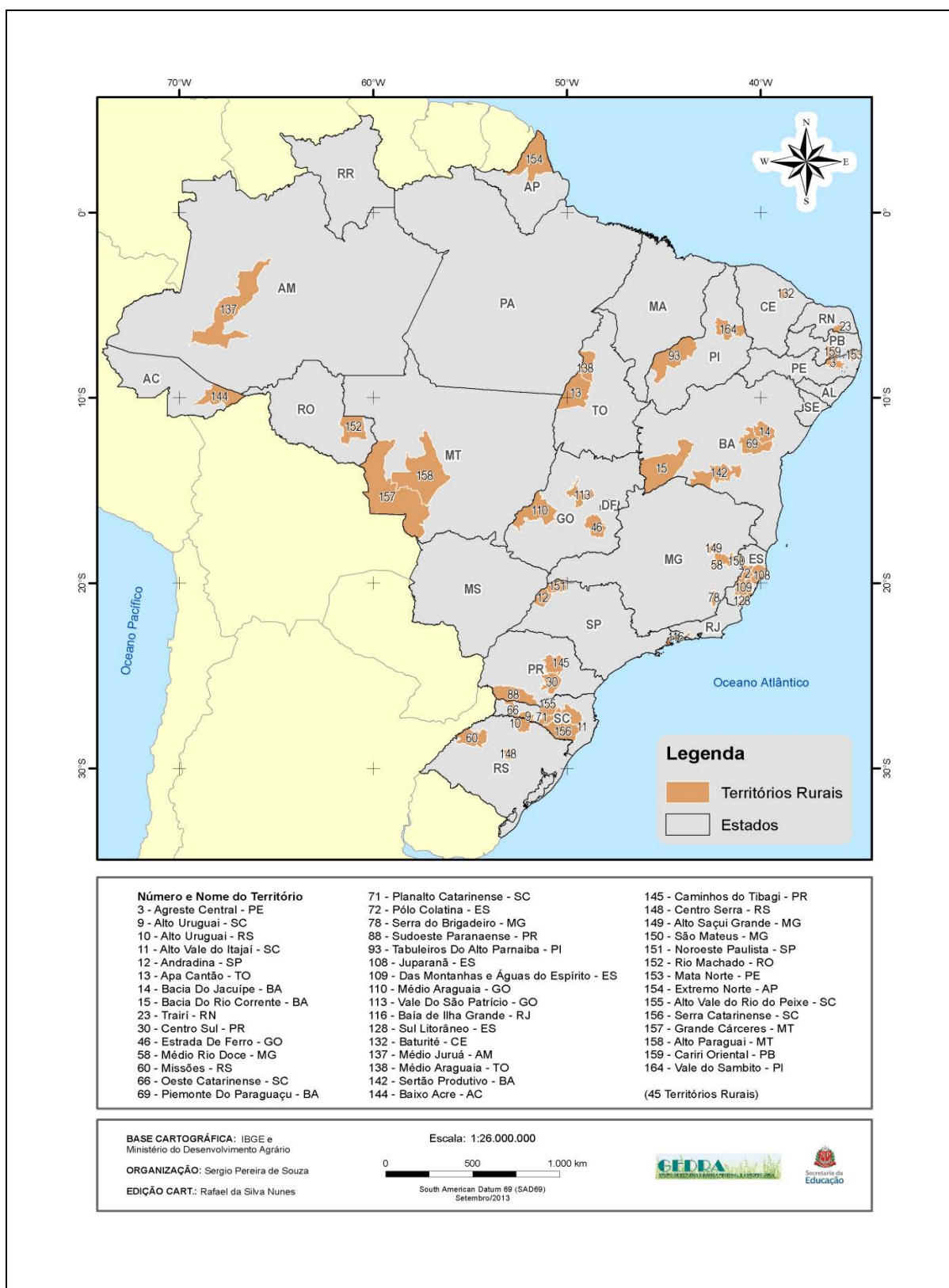
As severas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira se expressam, com clareza, na base territorial, resultando em distorções agravadas com o início do processo de industrialização do país, em meados do século XX. A desigualdade regional provém da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, o qual se concentra em alguns espaços, enquanto sentencia à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A essa dinâmica assimétrica dos mercados soma-se a desigualdade de acesso aos serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica (BRASIL, 2007).

Afirma Leite (2009, p.14-15):

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surge o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, e de forma geral, foi entre o conjunto de Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo.

Após a seleção dos 120 territórios rurais para serem incluídos no Programa Territórios da Cidadania, em 2008, a região Nordeste ficou com onze (11) territórios rurais; a região Norte, com seis (6); as regiões Sudeste e Sul ficaram com doze (12) cada; e a Região Centro-Oeste, com cinco (5) territórios rurais (Figura 3).

Figura 3 - Localização dos Territórios Rurais no Brasil após 2008.



Fonte: Sistemas de Informações Territoriais. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 15 maio 2013.

Com base nos Territórios Rurais, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial definiu os territórios que fariam parte do Programa Territórios da Cidadania. Nesse contexto, as políticas de desenvolvimento territorial propostas pelo Governo Federal passam a ter como objetivo consolidar a intervenção estatal nos territórios, e a concepção dos TC converge nesse sentido, com a execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)²⁷.

Echeverri (2010, p. 104) assinala:

Até o final de 2007, a política de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais, conseguiu avançar num conjunto significativo de aspectos, alcançando um grau importante de maturidade, ao tempo em que foram evidenciadas as debilidades próprias do processo de médio prazo e de apostas estruturais que buscam mudar a cultura da gestão pública e dos exercícios de participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento. É nesse momento, quando se apresenta um ponto de inflexão que leva a uma transformação significativa nos alcances e operação do programa. A Presidência da República, liderada pelo próprio Presidente Lula, identifica as potencialidades da estratégia para canalizar ações sociais para atendimento à pobreza e aprimorar a equidade nas oportunidades de desenvolvimento no mundo rural brasileiro redefinindo os Territórios de Identidade sob um novo Programa que se denomina Territórios da Cidadania.

Nesse processo de construção de uma metodologia de ação, com perspectiva de aglutinação das políticas públicas, o espaço rural brasileiro passou a ser compreendido como um elemento importante para o desenvolvimento do território.

Essa visão procurou ir além das atividades produtivas, pois as ações vieram a incorporar a noção de cidadania, de maneira a propiciar aos beneficiários instrumentos que possibilitassem a redução da pobreza, nos espaços urbano e rural, ao mesmo tempo em que se tornaram muito focalizadas, limitando a possibilidade de se propiciar um desenvolvimento territorial em que a emancipação dos beneficiários se concretizasse de forma plena.

Logo, concluímos que os TC vão se tornar espaços de atuação do Governo Federal, com a proposta de superação da pobreza e a geração de trabalho e renda, por meio da inclusão social e produtiva dos mais pobres como agentes os quais podem ajudar no desenvolvimento de seu território.

²⁷De acordo com Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o PRONAT tem como objetivo acelerar os processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda, de forma descentralizada e sustentável, articulados a redes de apoio e cooperação solidária.

Para um melhor entendimento do PTC, no próximo item, analisaremos as suas características estruturais, com ênfase nas escalas, poderes e ações que compõem esse programa.

4.3 - Diretrizes para a criação do Programa Territórios da Cidadania

Nesta parte do trabalho, utilizamos alguns autores, como Correia et al. (2009), Bonnal e Kato (2011), Leite e Wesz Junior (2011), Delgado e Leite (2011), Hespanhol (2012) e Carvalho (2012), a fim de contextualizar o Programa Territórios da Cidadania (PTC), no Brasil, e seus rebatimentos no desenvolvimento territorial, a partir da perspectiva dos espaços rurais.

O PTC identificou inicialmente um total de 60 unidades (territórios). Em 2009, esse número passou para 120 territórios, aumentando também o número de ministérios e órgãos federais parceiros do programa, de 17 para 22, permanecendo dessa forma até o ano de 2013.

No PTC, os pressupostos de análise de políticas públicas e da perspectiva do desenvolvimento territorial são compreendidos como um processo dinâmico que sofre constantes mudanças e ajustes, de acordo com a atuação de um gestor central (Governo Federal), no sentido de cooperar para melhorar o dinamismo socioeconômico dos territórios.

O PTC é uma proposta que, pelo menos nos documentos oficiais, procura fomentar políticas de desenvolvimento territorial com um viés multiescalar, por meio de ações setoriais e enfoque participativo.

Em pesquisa realizada, Bonnal e Kato (2011) ressaltam que o PTC não se trata tanto de programar ações diretas de desenvolvimento territorial, mas de articular políticas setoriais com enfoque territorial, já existentes no território. Encaixa-se essencialmente numa perspectiva de governança de políticas públicas. Pode-se considerar que a estratégia de ação do programa se baseia em dois mecanismos complementares: a concentração das ações setoriais e sua articulação num mesmo espaço geográfico, caracterizado pela pobreza rural e denominado território.

Ao criar um programa que concentra diversas ações setoriais num mesmo território, é possível perceber que essa articulação não se concretiza no território, porque os

diversos ministérios que implantam essas ações não dialogam entre si, provocando a sobreposição de ações de caráter universal, como saúde e educação, com as de caráter setorial.

Leite e Wesz Junior (2011, p. 179) explicitam:

O Programa Territórios da Cidadania manteve a concepção de território e de abordagem territorial empregada no Pronat. O que se distingue é a ênfase no combate à pobreza e na conquista de cidadania como objetivos primordiais da intervenção governamental, assim como a mobilização de 22 ministérios no sentido de planejarem suas ações de modo a implementarem as políticas públicas correspondentes de forma integrada. Isso significa que já na esfera federal e não apenas nos territórios as políticas governamentais deverão ser coordenadas para agirem articuladamente.

Ao analisar a implementação do PTC, Hespanhol (2012, p. 92) ressalta:

Ao mesmo tempo em que o programa tem o mérito de carrear recursos públicos aos estratos sociais mais vulneráveis, tal escolha compromete a lógica da atuação focada nos territórios, pois neles estão presentes outros atores sociais que não tem participado das discussões concernentes a locação dos recursos destinados aos respectivos territórios. Nos chamados Territórios da Cidadania tem prevalecido os interesses dos estratos ligados à agricultura familiar e aos movimentos sociais, enquanto que os demais segmentos sociais não têm participado das discussões referentes à alocação dos recursos públicos carreados a estes territórios, o que enfraquece e desvirtua a abordagem territorial.

Dentre outras críticas ao PTC, Hespanhol (2012) frisa que a abordagem do desenvolvimento territorial não tem expressividade no país e isso se deve, em grande parte, à manutenção de problemas estruturais, tais como a elevada concentração da renda, da riqueza e da propriedade da terra e ao reduzido envolvimento da população, dado o seu baixo nível de organização coletiva; em acréscimo, a permanência de uma estrutura institucional vinculada à lógica produtivista e setorial obsta igualmente a dinamização dos espaços rurais, a partir da adoção da abordagem do desenvolvimento territorial.

Por não conseguir trazer para os debates territoriais outros agentes (Consórcio Municipais, Comitês de Bacias Hidrográficas, Conselhos, ONGs) que poderiam contribuir com o desenvolvimento territorial, as próprias diretrizes do programa criam uma contradição materializada no território, de sorte a limitar a possibilidade de se alcançar o desenvolvimento territorial.

Além dos problemas apontados por Hespanhol (2012), existem outras políticas de âmbito estadual nos territórios com público similar ao do PTC, como, por exemplo, o

Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social²⁸ (PPAIS), implementado pelo Governo do Estado de São Paulo, culminando com uma sobreposição de interesses institucionais entre os governos Federal e estadual.

O PPAIS e o PAA são programas executados por governos de escalas diferentes (federal e estadual), mas que possuem como público os agricultores familiares (no caso do PPAIS, os agricultores familiares mais capitalizados e não todos os agricultores familiares) dos territórios. Essas ações ficam desarticuladas nos territórios e não fortalecem a formação de novas associações de produtores rurais, porque apenas favorecem a entrada daqueles que já estão consolidados nos mercados de alimentos, deixando de lado os agricultores familiares pobres e desarticulados.

Apesar dos limites e problemas estruturais identificados por Hespanhol (2012), com relação aos espaços rurais dos TC, o autor salienta:

Não se pode desprezar, contudo o esforço do governo federal na condução de programas voltados ao apoio ao desenvolvimento de zonas rurais pobres, principalmente por intermédio dos Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, nos quais têm sido alocados anualmente mais de 20 bilhões de reais no financiamento de ações que têm por objetivo combater a pobreza e estimular a inserção produtiva de produtores rurais em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Mesmo com seu viés setorial, os projetos propagados nos territórios pelo PTC têm procurado respeitar, sempre que possível, as características socioprodutivas dos territórios, porém, com base em uma lógica de organização municipal, na medida em que tentam priorizar ações e programas os quais contemplem as demandas dos beneficiários dos territórios por município.

Esse processo tem demonstrado que implantar políticas públicas com viés territorial não é tão simples, demandando a organização dos diversos agentes dos territórios em somar experiências, para que os resultados possam ser positivos e abrangentes.

Os projetos implantados pelo MDA/SDT têm revelado um viés setorial, do ponto de vista de sua escala geográfica e de sua abrangência social, a despeito do esforço dos gestores dos CODETER/CONSAD em propagar a ideia de desenvolvimento territorial nas suas ações.

²⁸O Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) é uma ação do Governo do Estado de São Paulo que visa a estimular a produção e garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar. O Programa faz com que o Estado se torne o principal comprador dos produtos da agricultura familiar, permitindo a melhora da qualidade de vida dos que trabalham no campo. Para maiores informações sobre o PPAIS, consultar: <http://www.cati.sp.gov.br/ppais/oprograma.html>

Para que esse objetivo do CODETER/CONSAD seja mais presente nos projetos criados nos territórios, é necessário que se projetem ações com enfoque multiescalar, por meio dos resultados obtidos.

Nesse sentido, as políticas públicas de caráter setorial para os TC, como o PROINF, não podem ser analisadas como meros instrumentos de distribuição econômica e implantação de infraestrutura e equipamentos, mas de poder e de empoderamento para os beneficiários menos favorecidos, no contexto de desenvolvimento territorial.

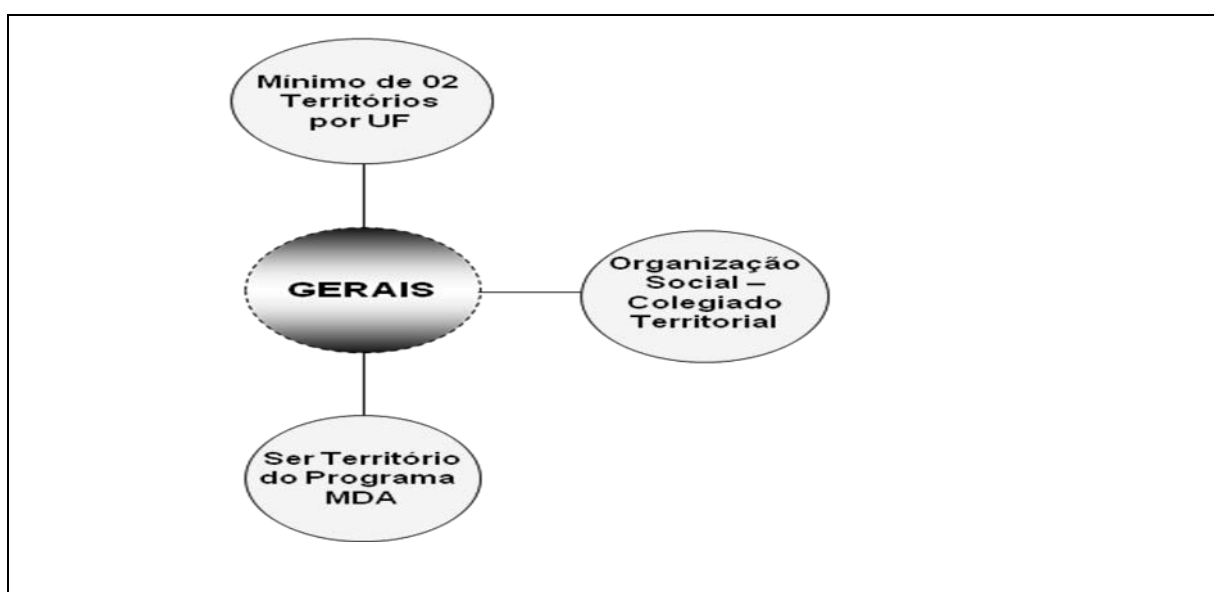
Essa perspectiva pôde ser aprofundada por meio da análise dos critérios adotados para a definição dos TC.

Segundo o *site* do PTC²⁹, os critérios usados para a institucionalização dos TC, no Brasil, podem ser divididos em critérios gerais e específicos. Entre os critérios gerais podemos citar:

[...] implantar no mínimo dois territórios por estado da federação a fim de contemplar todas as regiões brasileiras; o território rural escolhido para ser convertido em TC deveria fazer parte do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentáveis dos Territórios Rurais (PRONAT) implantado em 2003, pelo MDA; possuir uma organização social articulada; formar um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER); elaborar seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDTRS).

A Figura 4 apresenta os critérios gerais para a definição de um Território da Cidadania, no programa.

Figura 4 - Critérios gerais para a institucionalização dos TC.



Fonte: Disponível em www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em 30 de maio de 2013.

²⁹ Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em: 30 maio 2013.

Esses critérios para a implantação dos TC no Brasil nos remetem a quatro características do PTC:

- 1- propiciaram que o Governo Federal se fizesse presente com suas ações em todos os Estados e provocaram a espacialização desse programa por todo o território nacional;
- 2- reforçaram a atuação direta do Governo Federal nos programas para a redução da pobreza;
- 3- fortaleceram uma estrutura organizacional e operacional, já em funcionamento, para a implantação e disseminação de uma ideia de desenvolvimento pautada na gestão e controle governamental nos territórios;
- 4- incentivaram a formação de colegiados constituídos por agentes territoriais ligados aos sistemas produtivos da agricultura familiar, sobretudo de agricultores familiares tradicionais, assentados de reforma agrária, quilombolas e pescadores, os quais têm ideias que convergem com as perspectivas de desenvolvimento do Governo Federal.

A fim de facilitar a implementação do PTC, em todos os Estados brasileiros, o Governo Federal se aproveitou da estrutura institucional criada pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, institucionalizando essa “nova regionalização”.

No Programa Territórios da Cidadania, o conceito de território passa a se constituir numa unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para o planejamento de ações governamentais para a promoção de transformações múltiplas, no espaço social. Outro importante mecanismo de constituição do PTC foi a obrigatoriedade da formação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), os quais deveriam organizar e estruturar a elaboração dos PTDRS dos territórios menos dinâmicos incorporados ao PTC.

Portanto, no decorrer das oficinas de qualificação dos PTDRS³⁰, buscou-se garantir a participação dos representantes do Colegiado, tanto do segmento do poder público quanto da sociedade civil, de modo representativo, numa tentativa de concebê-lo como um instrumento conciliador das políticas públicas, de sorte que estes pudessem ter condições de qualificá-lo de forma crítica e criativa, refletindo sobre as ações territoriais e identificando soluções viáveis para esse novo momento do PTDRS.

Sobre esse aspecto, Echeverri (2010, p. 86) destaca:

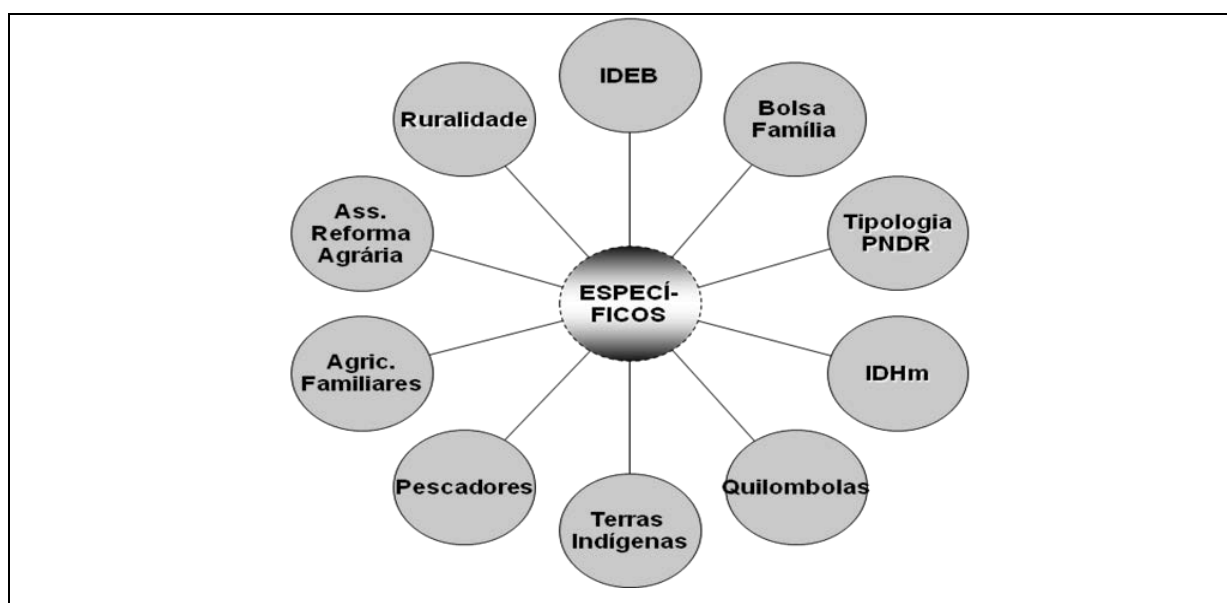
³⁰ As oficinas foram desenvolvidas para a criação dos conselhos territoriais, que se iniciou pela constituição das Comissões de Instalação das Ações Territoriais (CIAT), as quais, depois, serviram de base para a formação dos Colegiados Territoriais (CODETER).

A experiência de colegiados pode ser considerada como um dos suportes mais significativos da estratégia de desenvolvimento dos Territórios. Sua importância reside na sua conversão em mecanismos institucional para proporcionar abrigo aos processos de participação real, enquanto, por esse mecanismo é possível ascender a espaços de representação, legitimados por estruturas formais reconhecidas pelas instâncias públicas e pela normatividade, o que significa institucionalidade da participação e a criação de mecanismos de viabilização da reivindicação social.

Nesse primeiro momento, as Comissões de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) foram criadas como instrumentos para consolidar o programa e elaborar os PTRDS³¹ de diversos TC, no Brasil, que, com sua transformação em CODETER, passa a ter uma atuação mais efetiva na organização dos agentes territoriais, principalmente aos ligados ao público do MDA.

Além dos critérios gerais para a institucionalização dos TC, no país, o Governo Federal vai adotar critérios específicos para a inclusão de um território rural no Programa Territórios da Cidadania (Figura 5).

Figura 5 - Critérios específicos para a institucionalização dos TC.



Fonte: www.territoriosdacidadania.gov.br.

³¹Sobre os PTDRS de outros Territórios da Cidadania, ver: PTDRS do TC do Alto Jequitinhonha (MG) <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio005.pdf>. PTDRS do TC do Sertão Produtivo BA):<http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio142.pdf>. PTDRS do TC do Centro Sul do Paraná (PR) <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio030.pdf>. PTDRS do TC Noroeste de Minas<http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio063.pdf>. Acesso em: 30 maio 2013.

Ainda segundo o *site* do Programa Territórios da Cidadania, os critérios específicos usados para a institucionalização dos TC no Brasil foram:

[...] menor Índice de Desenvolvimento Humano Territorial (IDH territorial³²), maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família³³; maior concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, 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 Nacional³⁴, convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo, maior organização social e maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica³⁵. Este critério passou a ser utilizado para a incorporação de Territórios a partir de 2009.

³² O Índice de Desenvolvimento Humano Territorial (IDT) baseia-se num Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial que emprega 40 indicadores organizados nessas três dimensões. É importante compreender que, com esse índice, não se pretende efetivar representações totalizantes nem rigorosamente objetivas da realidade, como busca o IDH. O IDT é uma referência geral, que deve ser interpretada de forma crítica, a partir de outras informações captadas *in loco* e por meio de material secundário sobre a realidade do território (BRASIL, 2007).

³³ O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004; trata-se de um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, o qual beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza (SOUZA; HESPANHOL, 2011).

³⁴ Segundo o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), foram definidos 4 grupos de espaços sub-regionais prioritários para a implementação de suas ações: Grupo 1: Microrregiões de ALTA RENDA – compreendendo MRGs com alto rendimento domiciliar por habitante, independentemente do dinamismo observado, que se encontram predominantemente nas Regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste. As regiões Norte e Nordeste, ao contrário, apresentam manchas insignificantes nessa tipologia, quase todas relacionadas às MRGs das capitais, o que denota um primeiro contraste importante. São responsáveis por cerca de 76% do PIB nacional, embora tenham apenas 53,7% da população. Essas regiões não são prioritárias para a PNDR, pois dispõem de recursos suficientes para reverter concentrações de pobreza. Grupo 2: Microrregiões DINÂMICAS – MRGs com rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa. Elas possuem presença rarefeita nas regiões Sul e Sudeste e são mais frequentes no Centro-Oeste e Nordeste, onde cobrem vastas extensões territoriais. O grau de urbanização é baixo (57,9%) e, embora abriguem cerca de 9% da população nacional, são responsáveis por apenas cerca de 4% do PIB. Grupo 3: Microrregiões ESTAGNADAS - MRGs com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico. Em geral, refletem dinamismo em períodos passados e possuem, em muitos casos, estrutura socioeconômica e capital social consideráveis. Nessas regiões, as quais apresentam um grau de urbanização relativamente elevado (75,3%) e são responsáveis por cerca de 18% do PIB nacional, residem cerca de 29% dos brasileiros. A sua espacialização mostra uma dispersão por todo o território nacional, embora predominem nas regiões Sul e Sudeste, com importante presença em parte do Centro-Oeste. Grupo 4: Microrregiões de BAIXA RENDA - MRGs com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo. Concentradas no Norte e Nordeste, combinam situações de pobreza e debilidade da base econômica regional. O grau de urbanização é o mais baixo (50,4%), assim como o nível de educação (cerca de 60% da população têm menos que 4 anos de estudo). Participa com 1,7% do PIB, embora abrigue 8,4% da população. O rendimento domiciliar médio é de apenas 27% da média nacional. Fonte: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (2010).

³⁵ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007, para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e em taxas de aprovação. Assim, para que o IDEB de uma escola ou rede cresça, é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula. Para que pais e responsáveis acompanhem o desempenho da escola de seus filhos, basta verificar o IDEB da instituição, que é apresentado numa escala de zero a dez. Da mesma forma, gestores acompanham o trabalho das secretarias municipais e estaduais pela melhoria da educação. O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6, em

Os critérios gerais e específicos do PTC refletem o esforço do Governo Federal, juntamente com o MDA e da SDT, em definir de forma coerente aqueles que serão foco das ações direcionadas para promover a redução da pobreza, por meio da articulação entre os diversos ministérios que compõem o PTC e reforçam a importância dos eixos e temas priorizados para serem atendidos no âmbito desse programa..

Na Tabela 2, podemos verificar o número de TC por região brasileira.

Tabela 2 - Número de Territórios da Cidadania por região do Brasil - 2008 a 2013.

Região	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nordeste	29	27	56	56	56	56
Norte	13	14	27	27	27	27
Sudeste	8	7	15	15	15	15
Centro-Oeste	6	6	12	12	12	12
Sul	4	6	10	10	10	10
Total	60	60	120	120	120	120

Fonte: Rocha (2010). Org.: Souza, 2013.

Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2>>.

Acesso em: 15 maio 2013.

Pela análise da Tabela 2, notamos que, entre os anos de 2010 e 2013, não ocorreu alteração no número de Territórios da Cidadania instituídos nas regiões brasileiras. A concentração desses territórios nas Regiões Nordeste (56) e Norte (27) confirma a prioridade do Governo Federal em investir em ações sociais, a fim de combater a pobreza e promover a cidadania, nessas localidades.

O programa busca intensificar, de forma diferenciada, a atuação do Governo Federal nos territórios menos desenvolvidos, direcionando ações comuns e políticas distintas as quais contam com a participação dos agentes locais, de maneira consultiva, deliberativa e propositiva.

O Quadro 8 apresenta os TC distribuídos por região, no Brasil, em 2013. Nesse quadro, podemos observar que a Região Nordeste ficou com um número maior de Territórios da Cidadania (56), evidenciando que a questão da pobreza e os problemas de cidadania, organização produtiva e coletiva são mais presentes nessa região. Em segundo lugar, ficou a Região Norte, com 27 TC; em terceiro, a Região Sudeste, com 15 TC; em quarto, a Região Centro-Oeste, com 12 TC; e, em quinto, a Região Sul, com 10 TC.

Quadro 8: Territórios da Cidadania por região do Brasil – 2013

Nordeste	Norte	Centro-oeste	Sudeste	Sul
Açu-Mossoró - RN	Alto Acre e Capixaba - AC	Baixada Cuiabana - MT	Alto Jequitinhonha - MG	Cantagross - PR
Agreste Meridional - PE	Alto Juruá - AM	Baixo Araguaia - MT	Alto Rio Pardo - MG	Meio Oeste Contestado - SC
Alto Sertão - SE	Baixo Amazonas - AM	Cone Sul - MS	Caparaó - ES	Médio Alto Uruguai - RS
Baixo Parnaíba - MA	Baixo Amazonas - PA	Da Reforma - MS	Das Águas Emendadas - DF/GO/MG	Paraná Centro - PR
Baixo Sul - BA	Bico Do Papagaio - TO	Grande Dourados - MS	Sertão de Minas - MG	Planalto Norte - SC
Borborema - PB	Central - RO	Vale Do Rio Verm. - GO	Médio Jequitinhonha - MG	Região Central - RS
Cariri Ocidental - PB	Manaus e Entorno - AM	Portal Da Amazônia - MT	Noroeste - RJ	Vale Do Ribeira - PR
Carnaubais - PI	Madeira Mamoré - RO	Chapada dos Veadeiros - GO	Noroeste De Minas - MG	Zona Sul Do Estado - RS
Chapada Diamantina - BA	Nordeste Paraense - PA	Vale do Paranã - GO	Norte - RJ	Norte Pioneiro - PR
Sertão Do Apodi - RN	Sudeste Paraense - PA	Vale do Ivinhema - MS	Pontal do Paranap. SP	Noroeste Colonial - RS
Cocais - MA	Sul De Roraima - RR	Noroeste - MT	Serra Geral - MG	-
Da Bacia Leiteira - AL	Sul Do Pará/Alto Xingu - PA	Das Águas Emendadas - DF/GO/MG	Sudoeste Paulista - SP	-
Do Agreste - AL	Centro Oeste - AP	-	Vale Do Mucuri - MG	-
Do Alto Sertão - AL	Transamazônica - PA	-	Vale do Ribeira - SP	-
Do Litoral Norte - AL	Vale Do Jamari - RO	-	Baixo Jequitinhonha - MG	-
Do Médio Sertão - AL	Vale Do Juruá - AC	-	-	-
Do Sisal - BA	Jalapão - TO	-	-	-
Entre Rios - PI	Sul Do Amapá - AP	-	-	-
Inhamuns Crateús - CE	Dos Lagos - AP	-	-	-
Irecê - BA	BR 163 - PA	-	-	-
Vales do Curu e Aracatiaçu - CE	Madeira - AM	-	-	-
Lençóis Maranhenses/Munin - MA	Terra Indígena Raposas Serra do Sol e S. Marcos - RR	-	-	-
Mata Sul - PE	Sudeste - TO	-	-	-
Mato Grande - RN	Marajó - PA	-	-	-
Médio Sertão - PB	Baixo Tocantins - PA	-	-	-
Seridó - RN	Rio Negro da Cidadania Indígena - AM	-	-	-
Serra Da Capivara - PI	Mesorregião Alto Solimões - AM	-	-	-
Sertão Central - CE	-	-	-	-
Sertão do Araripe - PE	-	-	-	-
Sertão Do Pajeú - PE	-	-	-	-
Sertão Do São Francisco - PE	-	-	-	-
Sertão Ocidental - SE	-	-	-	-
Sertões De Canindé - CE	-	-	-	-
Sobral - CE	-	-	-	-
Litoral Sul - BA	-	-	-	-
Vale Do Guaribas - PI	-	-	-	-
Vale Do Itapecuru - MA	-	-	-	-
Velho Chico - BA	-	-	-	-
Zona Da Mata Norte - PB	-	-	-	-
Sul Sergipano - SE	-	-	-	-
Baixada Ocidental - MA	-	-	-	-
Itaparica - BA/PE	-	-	-	-
Zona Da Mata Sul - PB	-	-	-	-
Potengi - RN	-	-	-	-
Mata Alagoana - AL	-	-	-	-
Cariri - CE	-	-	-	-
Vale do Canindé - PI	-	-	-	-
Alto Oeste - RN	-	-	-	-
Baixo São Francisco - SE	-	-	-	-
Alto Turi e Gurupi - MA	-	-	-	-
Médio Mearim - MA	-	-	-	-
Campo e Lagos - MA	-	-	-	-
Sertão do São Francisco - BA	-	-	-	-
Curimataú - PB	-	-	-	-
Cocais - PI	-	-	-	-
Semiárido Nordeste II - BA	-	-	-	-
56	27	12	15	10

Fonte: Sistemas de Informações Territoriais. Org: Sérgio Pereira de Souza
Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 15 maio 2013.

O Decreto Presidencial (sem número), de 25 março de 2008, instituiu o PTC, sob a coordenação da Casa Civil, a qual era dirigida pela atual presidente da República, Dilma Rousseff. O Programa não tem orçamento próprio, contando com recursos dos órgãos integrantes, cujas ações são submetidas a um processo específico de gestão, e atua em 120 territórios, com maior concentração de pobreza rural.

De acordo com o artigo 1º do Decreto (s/n) de 25 de março de 2008,

[...] o PTC deve ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à 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 e tem como objetivos: 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, através da: - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (BRASIL, 2008).

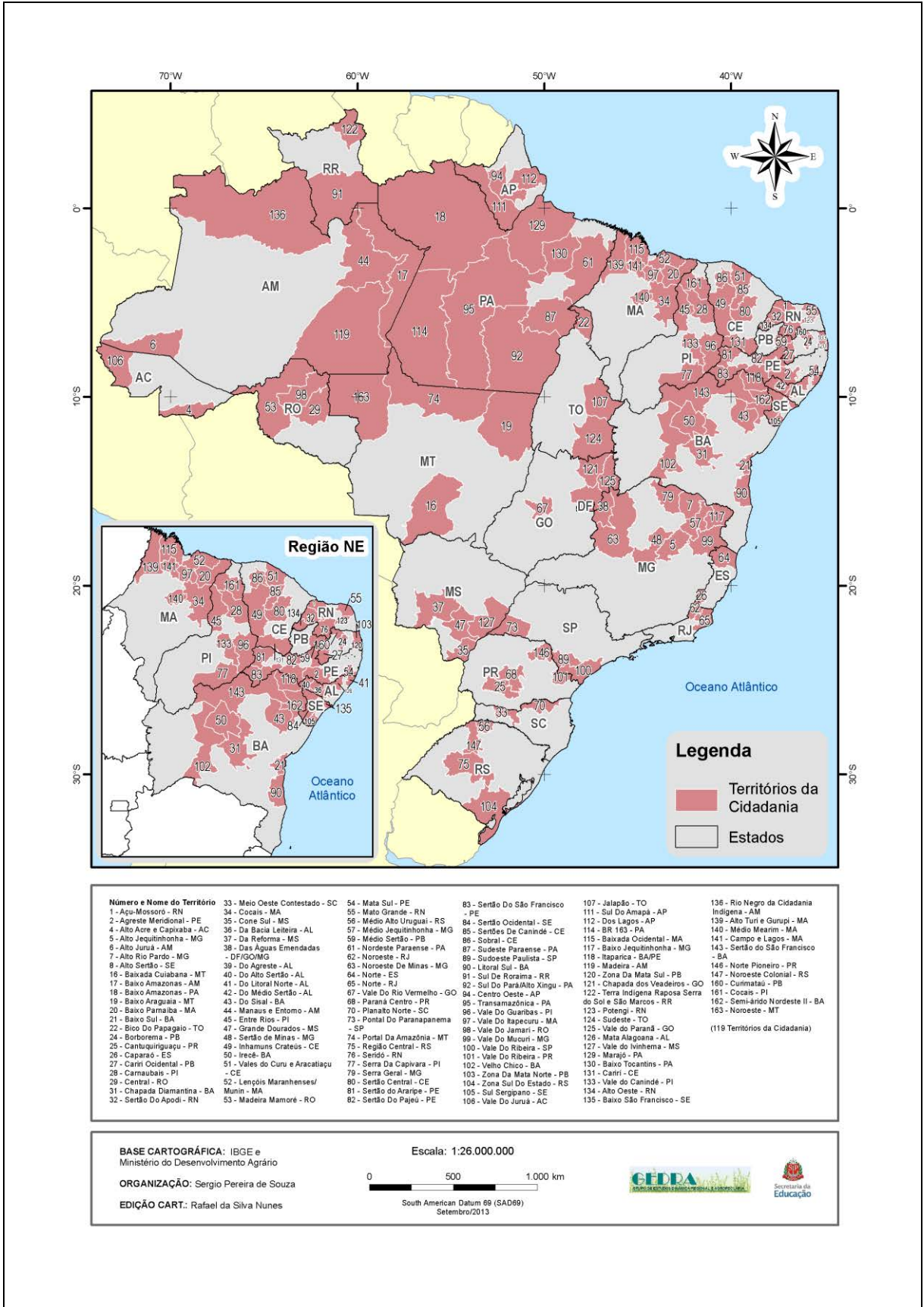
O PTC procura desenvolver ações integradas de vários ministérios que transferem recursos aos 120 territórios, os quais vão desde o Programa Bolsa Família às questões fundiárias.

Essas ações são executadas de forma diferenciada em cada território, respeitando as características socioeconômicas e ambientais peculiares a cada região, estando distribuídas em sete (7) eixos temáticos, a saber: direitos e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura; infraestrutura; apoio à gestão territorial e ações fundiárias. Devem ser estabelecidas no momento de elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) de cada TC.

É a partir do eixo “Infraestrutura” e do tema “Gestão Territorial” que realizamos a transposição metodológica de análise do PTC, para o PROINF, por meio da abordagem territorial e da escala do espaço rural, compreendendo o processo de implementação desse programa nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva.

A Figura 6 mostra a espacialização dos TC no Brasil, em 2010.

Figura 6 - Territórios da Cidadania no Brasil em 2010.



Fonte: www.territoriosdacidadania.gov.br.

Na verdade, esse programa só tem atendido a algumas demandas definidas no PDTRS, elaborado nas Conferências Territoriais Locais, realizadas pelos agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários) de cada território, com o predomínio do Governo Federal e municipal nas definições das ações e dos projetos implantados nos TC.

Aponta Favaretto (2010, p.56):

O programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos o programa passou a ser visto como uma espécie de complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, e sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade.

Para dar suporte ao PTC, implantou-se um processo de gestão com a participação de vários órgãos federais, os quais definiram as ações que seriam priorizadas para o programa. Para que as ações acontecessem e se materializassem nos territórios, foi destacada uma série de agentes territoriais que deveriam ser acionados e convidados a participar do programa.

A compreensão dessas ações do PTC é importante, pois com elas é possível desvendar as demandas dos agentes que fazem parte do processo de institucionalização dos territórios pelo Governo Federal.

No sentido de compreender como está estruturada a gestão territorial e como os agentes territoriais e as suas demandas comparecem, no processo de implementação do PTC, no próximo item, vamos caracterizar esse procedimento.

4.3.1 - Estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania

Nesta seção, propomos apresentar a estrutura do PTC, a fim de observar como o Governo Federal tem procurado dar suporte para que os objetivos do programa sejam alcançados.

O PTC revela uma gestão muito complexa, sediada pela Casa Civil da Presidência da República, que procura incentivar a participação de diversos órgãos institucionais dos governos municipal, estadual e federal.

Essa complexidade tem-se materializado nos TC do estado do São Paulo, muito mais em uma estrutura federalizada, em que a maior participação é dos gestores, representantes e beneficiários diretamente ligados ou simpatizantes ideologicamente do

Governo Federal. Com efeito, essa forma de participação federalizada reduz a possibilidade de se criar nos territórios um projeto de desenvolvimento para além da perspectiva do viés social e das demandas do público prioritário do MDA e MDS.

Como a estrutura de gestão dos Territórios da Cidadania tem papel fundamental no levantamento, organização, implantação e definição das prioridades dos beneficiários territoriais, as ações efetivadas pelos projetos nos territórios são específicas e pouco abrangentes para um desenvolvimento territorial coeso.

Segundo Santinha (2014) a coesão territorial deve adotar três dimensões analíticas: i) reconhecer e lidar com a heterogeneidade territorial e a complexidade das dinâmicas territoriais; ii) estabelecer uma organização territorial que promova a intensificação das relações interurbanas e a complementaridade de uso, funções e competências de áreas urbanas e espaços rurais; iii) desenvolver intervenções integradas assentes em sistemas de governança territorial.

Nesse sentido, é preciso desenvolver nos territórios uma gestão amparada na maior participação dos agentes territoriais nas decisões dos conselhos de desenvolvimento territorial.

Para o ex-Delegado do Ministério de Desenvolvimento Agrário no Estado de São Paulo,

[o]s Territórios da Cidadania só se viabilizam com o envolvimento continuado dos gestores municipais, estaduais e federais, assim como da sociedade civil. Esse processo de construção coletiva é desafiador, ao mesmo tempo em que se está se criando no Brasil, uma cultura de gestão participativa, ainda que de forma lenta, mas gradual. Observamos que, cada vez mais, os territórios estão ganhando organicidade e participação. (W.D.M., Presidente Prudente, 4 de abril de 2012).

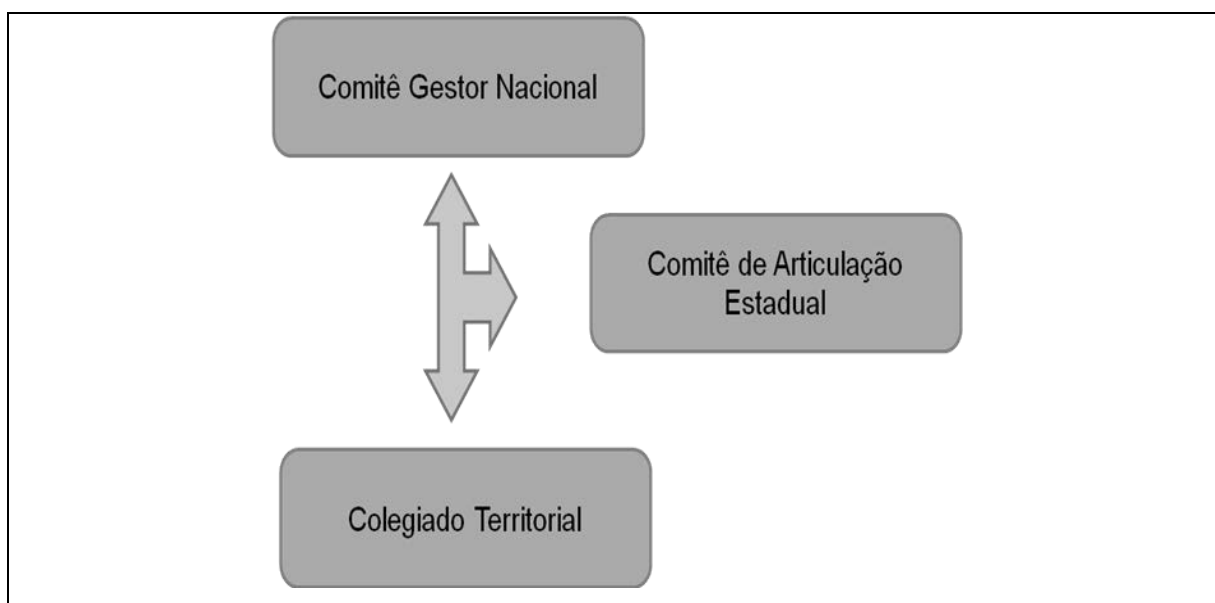
Como a atuação do Governo Federal está mais presente nos TC, verifica-se maior reconhecimento da importância do território e, portanto, o maior desafio é a viabilização dos projetos formulados pelas organizações sociais. Assim, a qualificação, apresentação e acompanhamento dos projetos advindos das organizações sociais se colocam como os desafios mais importantes dos agentes territoriais.

Outro fator limitador para a consolidação dos territórios, no Estado de São Paulo, para além de uma institucionalização teórica, é a baixa adesão e participação do governo estadual. A participação das gestões municipais nos territórios ainda precisa ganhar maior envolvimento, e os representantes dos departamentos e secretarias municipais necessitam ter uma maior interação e efetividade nas ações do PTC ou com as políticas federais.

Essa interação deve ser realizada pela articulação de três instâncias: Comitê Gestor Nacional, Comitê Gestor Estadual e Colegiado Territorial (CODETER) e do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local³⁶.

A Figura 7 demonstra a estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania.

Figura 7 - Estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania.



Fonte: Brasil, 2009.

Essa forma de organização da gestão do PTC evidencia que essas três instâncias possuem funções bem definidas, no contexto do programa, o que teoricamente facilita a articulação entre as três escalas de gestão: federal, estadual e territorial.

O Quadro 9 traz, de forma sistematizada, os comitês e suas atribuições no Programa Territórios da Cidadania.

O CODETER/CONSAD também define os agentes (gestores, representantes e beneficiários) os quais devem ser mobilizados para realizar determinadas ações, de acordo com os objetivos fixados no programa e nos PTDRS de cada território, seja para a liberação de um determinado recurso, seja para acessar um edital ou para a implantação de um projeto ou ação.

³⁶ O Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) é um arranjo institucionalmente formalizado, envolvendo um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/territorios-consad/consad>. Acesso em: 27 jul. 2013.

Quadro 9 - Comitês que constituem o Programa Territórios da Cidadania.

Comitê	Atribuição
Comitê Gestor Nacional	Reúne os Ministérios parceiros do Programa, define os territórios atendidos, aprova diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa. Define novos territórios.
Comitê de Articulação Estadual	Composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por até três prefeitos representantes das prefeituras dos Territórios, apóia a organização dos Territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do Programa.
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. Define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa.

Fonte: Brasil, 2009.

Cada um dos comitês e o colegiado territorial têm suas devidas atribuições, que estão articuladas entre as diretrizes, os objetivos e a matriz de ação delimitadas pelo Programa.

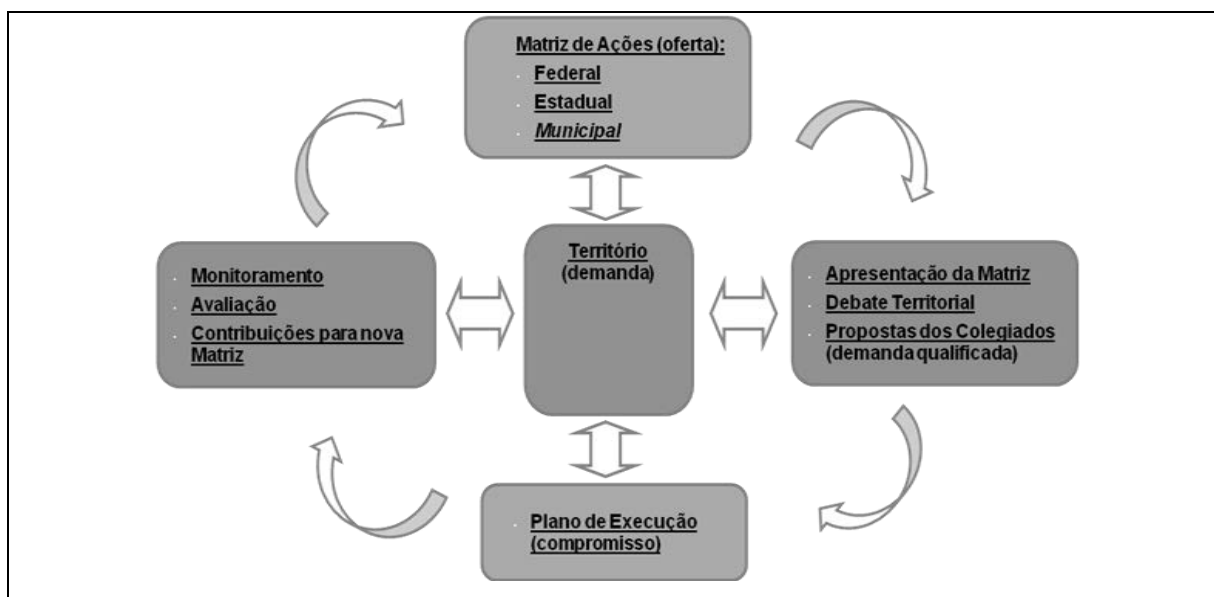
As ações sugeridas pelo Governo Federal servem de subsídios para que os agentes territoriais debatam as ações prioritárias do território e elaborem sua matriz interna, que é discutida no fórum territorial para levantar as demandas territoriais e, posteriormente, levadas para o fórum estadual e federal.

Depois de definidas as ações, cada território pode ter uma dinâmica diferenciada para sua operacionalização, e os CODETER/CONSAD acompanham se estão sendo executadas. Quando as ações não são realizadas, por motivo de falta de tempo ou de recursos, as mesmas são deixadas para o próximo ano.

Com relação à organização institucional, o PTC concentra em suas diretrizes o papel do gestor central, o desenho institucional, os agentes envolvidos e priorizados para seu atendimento, bem como a metodologia, os objetivos e as metas do programa.

O PTC é organizado por um ciclo de gestão, articulado e organizado para atender aos objetivos propostos pelo programa (Figura 8).

Figura 8 - Ciclo de gestão do Programa Territórios da Cidadania.



Fonte: Brasil, 2009.

Pela Figura 8, podemos perceber que o Governo Federal disponibiliza aos territórios uma Matriz de Ações que traz um conjunto de metas físicas, as quais os agentes territoriais, através do CODETER/CONSAD, devem adaptar para o seu território, incluindo suas demandas para elaborar o PTDRS de cada território.

Nos Territórios da Cidadania, o ciclo de gestão está dividido em várias etapas (Quadro 10).

Quadro 10 - Etapas do ciclo de gestão dos Territórios da Cidadania.

Etapas	
1	Apresentação da matriz de ações do Governo Federal
2	Calendário de debate das ações do Governo Federal
3	Proposta dos colegiados para as ações do Governo Federal
4	Calendário de Debates (sugerido) das ações dos governos estaduais e municipais
5	Plano territorial de ações integradas
6	Alimentação do Portal
7	Execução dos projetos
8	Acompanhamento/Monitoramento
9	Avaliação/Planejamento para nova matriz

Fonte: Brasil, 2009

A fim de que as etapas elencadas no Quadro 10 possam ser realizadas, é preciso que os agentes territoriais se organizem e constituam seu Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), o qual é um espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento.

O ciclo de gestão é formado por uma matriz de ações, o debate territorial, o plano de execução das ações e o relatório de execução (Quadro 11).

Quadro 11 - Características do ciclo de gestão do Programa Territórios da Cidadania.

Documentos e ações	Características
Matriz de ações	É apresentada todo ano, em cada Território. É o conjunto de propostas ou de ações do Governo Federal para o Território, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas.
Debate Territorial	Após a apresentação da Matriz de Ações, o Colegiado Territorial inicia o debate territorial, no qual são discutidas as ações e indicadas demandas e/ou prioridades. Este também é o fórum para fixar uma agenda de articulação do Colegiado Territorial com as instâncias municipais para o atendimento de demandas específicas.
Plano de Execução	O resultado é o Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no Território.
Relatório de Execução	O controle das ações do Plano de Execução é feito por meio do Relatório de Execução, que detalha os estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas.

Fonte: Brasil, 2009.

O desafio maior é articular os ciclos de ações no sistema interno de gestão dos territórios, pois elas ainda são realizadas de maneira desarticulada e com poucos efeitos práticos e, portanto, a gestão democrática e articulada que o programa tem como diretriz não está consolidada conforme o planejado.

Essa proposta de gestão traz um “manual” a ser seguido pelos agentes territoriais, os quais devem acompanhar as diretrizes e os prazos para que os projetos definidos e contemplados por cada território possam ser implantados.

Nesse sentido, participar do PTC é ter que se submeter às condições previamente definidas, no decorrer da implementação desse programa. É a partir dessa organização, que parte de uma orientação do Governo Federal com a matriz de ação, que os agentes territoriais irão se organizar e programar as ações que acontecerão nos territórios.

Essa organização demonstra como o PTC se estrutura para atender aos objetivos e demandas pré-determinadas pelo Governo Federal, que são a redução da pobreza e a promoção da cidadania, nos territórios selecionados para sua atuação.

Depois de indicadas as ações para cada território, cada meta pode ter uma dinâmica diferenciada e o CODETER/CONSAD verifica como as propostas podem ser executadas.

O maior desafio que o PTC apresenta é a integração das ações para além dos documentos e das instituições nos projetos direcionados aos espaços rurais dos TC.

Para a contextualização desse processo de materialização das ações que os agentes territoriais devem organizar e participar nos TC, no próximo item, faremos sua análise.

4.3.2 - As ações do Programa Territórios da Cidadania

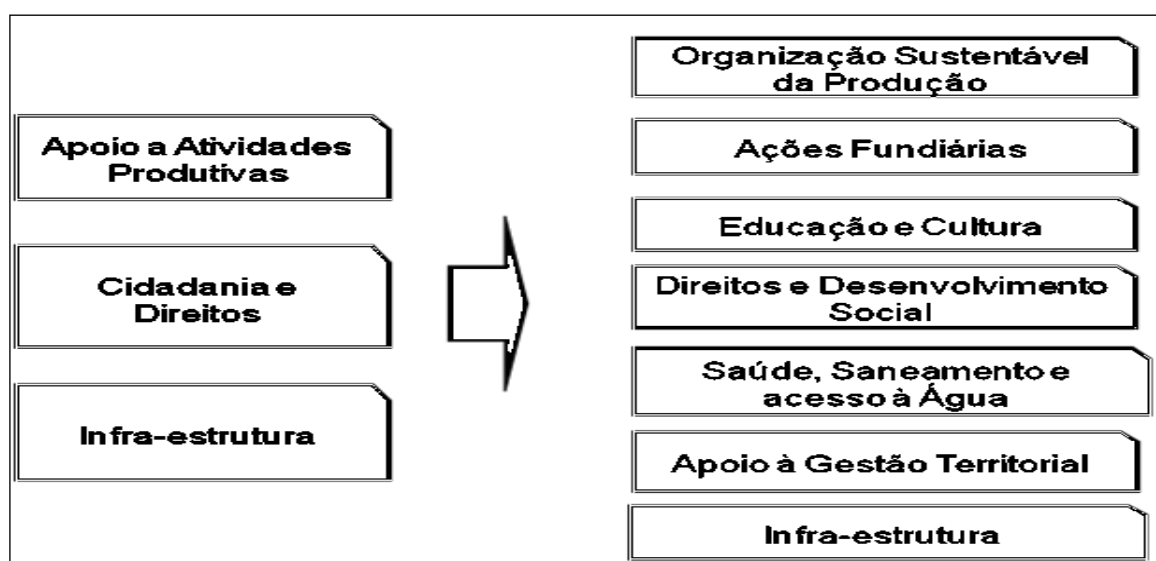
Este item tem como objetivo descrever as características das ações do PTC, a fim de demonstrar quais são as prioridades das ações implantadas pelo Governo Federal com o Programa Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios da Cidadania tem, em sua concepção, uma diretriz de desenvolvimento territorial que envolve múltiplas dimensões, oscilando entre o desenvolvimento econômico, social, cultural e de cidadania. Dessas dimensões, a superação da pobreza está presente como um eixo principal, o qual perpassa todas as ações, ou seja, todo o investimento de ordem econômica ou simbólica parte desse eixo estruturante, nos territórios.

As ações do PTC orientam sua implementação, segundo três eixos de atuação: Apoio a Atividades Produtivas, Cidadania e Direitos e Infraestrutura, que se subdividem em sete temas que devem orientar a elaboração dos PTDRS de cada território.

A Figura 9 sistematiza os três eixos e os temas do Programa Territórios da Cidadania.

Figura 9 - Eixos e temas do Programa Territórios da Cidadania.



Disponível em: <www.territoriosdacidadania.com.br>. Acesso em: 18 maio 2013.

Essas ações são executadas de forma diferenciada, em cada território, respeitando as características socioeconômicas e ambientais peculiares a cada região.

Ao mesmo tempo em que esses eixos e temas definem um foco de ação, é possível traçar dentro do PTC três eixos de seu funcionamento: o primeiro eixo está associado com a estrutura geral e das ações propostas, no sentido de promover a redução da pobreza e universalizar programas básicos de cidadania; o segundo eixo está direcionado para a promoção e qualificação da participação social (gestão territorial), por meio da integração de ações entre os agentes do governo federal e municipal, na qual deve ser estimulada a adesão dos agentes ligados ao desenvolvimento dos espaços rurais e urbanos; o terceiro eixo está relacionada com implantação de infraestrutura e equipamentos nos espaços rurais dos territórios.

Nesse processo, revelam-se dois aspectos importantes para a compreensão do programa: o primeiro aspecto está relacionado com a organização, no qual o PTC pretende implementar uma série de ações para contribuir com a inclusão de um número considerável de beneficiários territoriais, no processo de desenvolvimento territorial, pela distribuição e geração de renda. Esse aspecto é reforçado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), para quem o desenvolvimento territorial melhora a qualidade e a agregação de valor aos produtos locais, a diversificação de atividades produtivas (inclusive as não agrícolas) e a inovação tecnológica e gerencial, como estratégias para se alcançar melhorias significativas na eficiência e na competitividade territorial. Assim, renda e remuneração digna do trabalho assumem o papel de apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso a bens e serviços, bem como atribuir à inclusão econômica a função de resgatar a dimensão produtiva do indivíduo e cidadão, cooperando para melhoria da qualidade de vida da população de um dado território. O segundo aspecto está voltado para o desenvolvimento dos territórios, por meio do incentivo de ações que possam ser integradas e/ou articuladas, de modo que os investimentos, tanto em recursos humanos quanto em projetos de inclusão produtiva e social, tenham sinergias para promover o desenvolvimento territorial almejado.

Ressaltamos que essa perspectiva pode gerar exclusão dos produtores que não conseguem se adequar a essas novas realidades do desenvolvimento. Pode-se destacar ainda o uso de tecnologias que demandam maior ocupação das pessoas em atividades produtivas, mas sem a atenção à qualidade de vida dos trabalhadores e aos seus direitos trabalhistas, sociais e previdenciários.

Para que essa meta seja materializada, nos territórios, uma estratégia que está sendo seguida é o incentivo à implantação de infraestrutura para atender aos beneficiários

territoriais, nos espaços rurais dos territórios, por meio do eixo “Infraestrutura” e do tema “Gestão Territorial”.

Por conseguinte, o PTC é composto por um *mix* de ações com programas de caráter universal, como o Programa Bolsa Família, que atende beneficiários territoriais do espaço urbano e rural, e outros com objetivos específicos, como o PROINF, destinado ao público dos espaços rurais (agricultores familiares convencionais, assentados de reforma agrária, quilombolas e pescadores).

Essas ações constituem a matriz que é composta por um conjunto de propostas definidas pelo Governo Federal para os territórios, com dados descritivos e metas físicas e financeiras que podem ser territorializadas.

Na Tabela 3, é possível observar o número de ações disponibilizado pelos ministérios e secretarias federais, de acordo com a Matriz de Ação dos anos de 2008/2009/2010 e 2013³⁷.

Tabela 3: Participação dos ministérios, secretarias e número de ações no Programa Territórios da Cidadania – 2008/2009/2010/2013.

Ministérios/Secretarias	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	-	-	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: Matriz de Ações do Governo Federal –2008/2009/2010/2013. Org: Sérgio Pereira de Souza
Disponível em: <www.territoriosdacidadania.com.br>. Acesso em: 27 maio 2013.

³⁷ A análise dessas ações nas matrizes territoriais abrange os anos de 2008, 2009, 2010 e 2013, porque são os que apresentam dados disponibilizados pelo Governo Federal.

Na Tabela 3, nota-se que o MDA foi o ministério que direcionou o maior número de ações ao PTC, nos anos de 2008, 2009, 2010 e 2013, com 141. Em seguida, comparece o Ministério da Integração Nacional, com 73 ações ofertadas e, em terceiro, o Ministério da Saúde, com 55 ações. Os órgãos que ofereceram menos ações para o PTC foram: o Ministério das Minas e Energia, com apenas uma ação oferecida; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR), com seis (6) ações; e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SEPM), com cinco (5) ações.

A partir dessa matriz, segundo o MDA (2010), ocorrem os debates territoriais e, por fim, o relatório de execução. Entretanto, pequena parte da matriz sofre interferência direta dos sujeitos territoriais, já que a maioria das ações independe da organização territorial para a sua execução, pois já estão pré-definidas.

As ações do PTC direcionadas para os TC diminuíram de 180 para 127, entre o período de 2008 a 2013, o que mostra o esvaziamento, o enfraquecimento e o desinteresse do Governo Dilma Rousseff em continuar com a implementação de um programa de grande complexidade como esse.

Nos anos de 2011 e 2012, o Governo Federal não publicou a Matriz de Ação, pois o Programa Territórios da Cidadania ficou paralisado, visto que ocorreu nesse período a transição do governo Lula para o de Dilma Rousseff, e o programa estava passando por uma fase de avaliação. Em 2013, a Casa Civil da Presidente da República voltou a elaborar e publicar a Matriz de Ações, com redução do número de ações.

Apesar de, nos anos de 2011 e 2012, não terem sido ofertadas novas políticas públicas, no âmbito do PTC, as metas programadas no período 2008-2010 continuaram pautando os gestores envolvidos, ou seja, a execução das ações não foi paralisada, até que as metas tenham sido alcançadas.

A Tabela 4 mostra a o valor e número de ações da matriz 2013, por eixo e grupo.

Tabela 4: Quantidade de ações da matriz territorial do PTC por agrupo e eixo.

Eixo	Valor (Em mil)	Qtd.	Grupo 1	Qtd.	Grupo 2	Qtd.
Apoio a Atividades. Produtivas	1.584,1	24	391,3	7	1.192,8	17
Cidadania e Direitos	2.807,9	34	49,0	6	2.758,9	28
Infraestrutura	2.927,7	13	702,9	2	2.224,8	11
Totais	7.319,7	71	1.143,2	15	6.176,5	56

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – 2013.

Em 2013, houve reformulação e a matriz de ações passou a apresentar um número reduzido (127 ações), visto que não foram inseridas as ações de caráter universal (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, PRONAF etc.).

As 127 ações continuam organizadas nos três eixos estruturantes do programa: apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos, e infraestrutura. Esses eixos foram divididos em dois grupos de ações:

- Grupo 1: Possui 71 ações em que o planejamento, ajuste/pactuação da execução envolve a discussão com os colegiados territoriais.
- Grupo 2: Formado por 56 ações em que a execução prioriza o atendimento dos Territórios da Cidadania, podendo envolver ou não a discussão com os colegiados territoriais, porque são ações já implantadas diretamente no território, sem precisar ser debatidas com os agentes territoriais, como é o caso do Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, PRONAF etc.

O PTC continuará a carrear recursos para os territórios, por meio de 127 ações, sendo que apenas 71 terão prioridades para “animar” os debates territoriais.

Portanto, dois aspectos merecem atenção, quando consideramos as mudanças implantadas ao PTC, a partir de 2013: primeiro, as ações de caráter universal que atendem aos territórios rurais e TC foram excluídas do rol do *mix* de programas que formavam o PTC até 2012, isto é, esses programas já existiam e continuam a ser ofertadas aos territórios. Outro aspecto diz respeito às ações que serão priorizadas para “animar” os debates territoriais e para formular os PTDRS dos territórios.

A partir desses dois aspectos referidos, nós entendemos que os PTC vêm se constituindo como uma gestão com as seguintes características: uma de caráter institucional, em que as diretrizes, os objetivos, os programas e as ações são definidos e compreendidos pelos gestores do programa, de forma clara e objetiva, valorizando as ações em que a participação e a discussão no CODETER/CONSAD sejam primordiais. Essas características reforçam a prioridade do Governo Federal em conduzir seu projeto de desenvolvimento para a redução da pobreza nos territórios e estimular uma centralização das decisões das ações que serão direcionadas para os territórios, cujo principal documento institucional é a matriz territorial. Com base nas ações emitidas pelo Governo Federal e na atuação dos agentes institucionais que fazem parte do PTC, constituiu-se uma ideia de que as ações são articuladas, implantadas e executadas, contribuindo para a redução da pobreza e continuidade do próprio programa.

A segunda característica do PTC tem sido demonstrada por meio de duas facetas de sua materialização nos territórios. A primeira diz respeito à participação dos gestores do programa nos territórios (coordenadores e assessores territoriais, coordenadores das câmaras temáticas e agentes da sociedade civil e públicas), os quais têm uma participação direta na definição das ações e projetos implantados, pois estão diretamente envolvidos com o programa. A segunda se refere aos beneficiários territoriais (agricultores familiares convencionais, assentados de reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores tradicionais) atendidos pelos programas, que pouco compreendem seus objetivos e não sabem nem mesmo que o programa existe ou que um determinado projeto de infraestrutura foi implantado pelo PTC. Isso demonstra que os beneficiários não são “representados”, não são informados ou não participam dos debates territoriais, provocando uma exclusão intraterritorial.

É por esses limites que defendemos que o PTC, a despeito de ter em suas diretrizes o objetivo de articular políticas públicas e propiciar o desenvolvimento territorial, tem-se mostrado aquém de alcançar tais metas.

É no âmbito dessas características que os TC do Pontal do Paranapanema, do Vale do Ribeira e do Sudoeste Paulista poderão ser “transformados” em territórios autônomos e deixarão de ser reconhecidos como territórios da pobreza, para a ação direta do Governo Federal?

Este capítulo teve como objetivo demonstrar como o PTC faz parte de um contexto conjuntural de atuação de Governo Federal que se tem pautado na implementação de um projeto de desenvolvimento o qual objetiva a redução da pobreza e, conseqüentemente, propiciar uma autonomia política, econômica e produtiva para os seus beneficiários.

Para isso, foi criada uma estrutura estatal que, desde o ano de 2003, tem procurado articular os órgãos públicos e diversos agentes do poder público – federal, estadual e municipal e a sociedade civil, de forma representativa –, no sentido de implementar políticas públicas para a redução da pobreza, quer nos espaços rurais, quer nos urbanos dos territórios.

Esse processo tem significado mudanças na estrutura organizativa, de maneira a atender aos objetivos do programa, demonstrando que seus ciclos apresentam permanências – como os territórios rurais – ou mudanças – Territórios da Cidadania – ou, ainda, ajustes, como a diminuição de ações na Matriz Territorial.

A institucionalização dos territórios pelo Governo Federal tem propiciado uma certa descentralização da gestão das políticas públicas, nos territórios, porém, revela alguns entraves, como a participação representativa e a baixa eficiência dos projetos implantados.

Apesar da participação representativa e da baixa eficiência dos projetos implantados, no processo de desenvolvimento territorial, pois as entidades coletivas dos beneficiários (associações e cooperativas) não são bem estruturadas nos territórios e as ações são extremamente pontuais, do ponto de vista de aplicação (em atividades produtivas ou cadeias produtivas), um ex-Delegado do Ministério de Desenvolvimento Agrário no Estado de São Paulo frisa:

As perspectivas de continuidade dos Territórios da Cidadania são muito positivas. Primeiro, porque a sociedade civil está organizada em cada região, assim como os gestores públicos municipais e os ministérios que participam com ações nos territórios estão envolvidos e decididos de que a política territorial está sendo importante para a construção de um novo modelo de desenvolvimento local e regional. Segundo, que o território, através dos colegiados é instrumento onde a política pública é implementada de forma organizada e direcionada. Isto é, os gestores públicos e a sociedade civil descobriram que o território é a escala adequada para a implementação de políticas focadas no desenvolvimento. Do ponto de vista do Governo Federal, os agentes territoriais continuarão a ter papel importante para a erradicação da pobreza e do desenvolvimento regional. Isso se confirma porque o Programa Brasil sem Miséria³⁸ incorporou em seu rol de ações o Programa Territórios da Cidadania. (W.D.M., Presidente Prudente, 10 de abril de 2012).

Portanto, fica claro que, no discurso dos gestores, o PTC está se configurando em instrumento de gestão dos territórios o qual poderá cooperar com a redução da pobreza, o aumento da participação social e a articulação de políticas públicas, que culmina com o desenvolvimento territorial.

Todavia, na realidade dos beneficiários territoriais, essa operacionalidade do PTC tem sido realizada de forma verticalizada pelo Governo Federal, já que as ações são feitas pela edição de uma matriz a que os agentes territoriais devem seguir para elaborar os debates territoriais e a sua matriz territorial, de acordo com suas demandas locais.

Ressaltamos que, nessa fase dos debates territoriais, o PTC tem se evidenciado como uma possibilidade de um mecanismo de política territorial mais efetivo, para que os

³⁸ “O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado em junho de 2011 pela Presidenta Dilma para aprofundar ainda mais as conquistas obtidas no governo Lula, que permitiram crescer distribuindo renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social. Com o Brasil Sem Miséria nosso país vai além, colocando ao poder público e a toda a sociedade o ambicioso desafio de superar a extrema pobreza. O público prioritário do Plano são os milhões de brasileiros que, a despeito dos reconhecidos avanços sociais e econômicos do país nos últimos anos, continuam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 70,00. Sabemos que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda. Insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia são algumas dessas formas. Superar a extrema pobreza requer, portanto, a ação articulada desses e de outros setores”. Disponível em: <http://www.brasilsemiserial.gov.br/municipios>. Acesso em: 17 jun. 2013.

objetivos do programa sejam alcançados. Se, por um lado, este é um aspecto importante do programa, por outro, ele se constitui igualmente em um dispositivo de efetivação de políticas públicas frágeis, a fim de que as demandas dos sujeitos territoriais possam ser contempladas, sobretudo via poder público municipal.

Os aspectos positivos apresentados pelo PTC têm contribuído com a disseminação da possibilidade de gestão mais democrática e articulada nos TC, mas essa dinâmica ainda tem muito que avançar, em setores estratégicos da sociedade e das atividades econômicas dos territórios de sorte que ela possa se transformar em instrumento de desenvolvimento territorial efetivo.

Nas ações do PTC ainda existem agentes territoriais (agroindústrias, profissionais liberais, cooperativas, associações, ONGs, comerciantes, gestores públicos) que, de alguma forma, são articulados a alguma fase dos sistemas produtivos e sociais dos beneficiários territoriais os quais não estão presentes nas dinâmicas das ações do PTC e não são incentivados a participar das ações que podem se consolidar nos territórios.

É a partir desse aspecto que analisamos como o PROINF tem colaborado para o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, no Estado de São Paulo, visto que esse programa é um eixo transversal do PTC.

Para verificar se as políticas públicas, como o Programa Territórios da Cidadania, tem-se constituído em um mecanismo de desenvolvimento territorial e como a institucionalização de territórios no Estado de São Paulo está se configurando com o PTC, no próximo capítulo, vamos efetuar uma análise desse programa, nesse Estado da federação.

5 - TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo, vamos abordar o processo de institucionalização do Programa Territórios da Cidadania (PTC) no Estado de São Paulo, tendo como base as variáveis analíticas e a perspectiva da abordagem territorial adotadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, de modo a definir essa nova forma de regionalização.

Nesta tese, consideramos que a institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC), no Brasil, é resultado do empenho do Governo Federal em elaborar e implementar programas voltados para a redução da pobreza.

O PTC e o PROINF têm, em suas diretrizes gerais, alguns aspectos moldados na experiência internacional, implantada na Europa pelo Programa LEADER, e procura seguir as orientações de instituições externas, como o Banco Mundial, o qual incentiva a implantação de políticas públicas alicerçadas na abordagem territorial e na metodologia *botton up* do desenvolvimento territorial.

Entendemos que a implementação de políticas públicas apoiadas em perspectivas territoriais que valorizem as dimensões socioeconômicas, políticas, culturais e ambientais dos territórios (abordagem multiescalar) e a abordagem *botton up* (de baixo para cima) podem contribuir para uma visão mais integradora dos espaços rurais e urbanos, na produção dos territórios.

No Brasil, a origem da abordagem territorial do desenvolvimento na perspectiva dos espaços rurais está relacionada ao reconhecimento de novas dinâmicas socioespaciais no campo e uma reavaliação dos instrumentos governamentais utilizados para a promoção do desenvolvimento, em que os beneficiários territoriais rurais são peças-chave para um desenvolvimento mais coeso.

As interfaces decorrentes dessa proposta de desenvolvimento estão sustentadas no papel do Governo Federal enquanto gestor, ou seja, acontecem a partir de um dirigismo governamental, em que o planejamento territorial é orientado pela visão estadocêntrica.

Sob essa perspectiva, ressaltamos que a transposição de uma proposta implantada na Europa para realidades socioeconômicas e ambientais distintas, como a do Brasil, requer precauções de ordem metodológica, conceitual e operacional, as quais abarquem a multidimensionalidade dos territórios brasileiros.

Do ponto de vista da operacionalidade do programa, esse aspecto pode ser compreendido, nas diretrizes do PTC e do PROINF, por meio dos critérios adotados para definir os territórios: número de agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas, pescadores e indígenas, baixo Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM), número de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e número de famílias pobres e extremamente pobres³⁹.

Para um melhor embasamento dessa contextualização, no próximo item, vamos caracterizar os aspectos dos TC no Estado de São Paulo, por meio dos critérios definidos pelo Governo Federal para delimitá-los.

5.1 - Os Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo: Aspectos gerais

Para a compreensão da operacionalização e da constituição metodológica e conceitual que envolve o processo de institucionalização dos TC, no Estado de São Paulo, faz-se necessária a apreensão dos instrumentos usados pelo Governo Federal para programar e implantar ações que visam a fortalecer o desenvolvimento socioeconômico, por intermédio da implementação de um *mix* de programas que buscam a dinamização dos espaços rurais, com a implantação de infraestrutura e equipamentos capazes de favorecer a produção e a comercialização de produtos agropecuários e na contemplação de transferência de renda para uma parcela de famílias consideradas pobres e extremamente pobres dos territórios.

Essa metodologia de implantação de políticas por meio de um *mix* de ações direcionadas para os espaços rurais e urbanos do território e a pressuposição de articulação entre elas, juntamente com a participação representativa de pessoas dos territórios no CODETER/CONSAD, constituem o que se definiu pelo Governo Federal como desenvolvimento territorial.

Portanto, para apreender o desenvolvimento territorial, nessa perspectiva, é preciso articular as ações de um programa, seja para a instalação de infraestrutura, seja para o fortalecimento da logística de comercialização, seja ainda para programas de compras institucionalizados de produtos da agricultura familiar (PAA e PNAE), programas de

³⁹De acordo com Art. 18 do Decreto 5.209, que regulamenta o Programa Bolsa Família, as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza são aquelas que possuem renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente.

recuperação de microbacias hidrográficas, moradia rural, crédito rural, a formação de instâncias coletivas (conselhos, colegiados, cooperativas, associações) etc.

Ao analisar uma política pública de governo com a interface de desenvolvimento setorial para o territorial, é preciso buscar subsídios na realidade dos territórios e nos resultados práticos obtidos com essas ações, com ênfase na espacialização.

As diferentes realidades socioeconômicas são resultado do processo social, econômico e político pelo qual esses territórios passaram, e têm influência direta nas diretrizes tomadas pelos agentes territoriais, ao programar uma política pública.

Os Territórios da Cidadania localizados no Estado de São Paulo apresentam alguns aspectos distintos e outros similares, do ponto de vista de sua dimensão socioespacial, econômica, política e ambiental, o que os identifica como polos das ações do Governo Federal.

Os Territórios do Pontal do Paranapanema, do Vale do Ribeira e do Sudoeste Paulista foram “transformados” em Territórios da Cidadania, porque têm características que se enquadram nos critérios definidos pelo MDA: IDHM baixo, concentração de agricultura familiar, presença de comunidades quilombolas, assentamentos, indígenas e pescadores. Essas regiões também concentram maior número de pessoas pobres e extremamente pobres do Estado de São Paulo. Por isso, elas foram as primeiras regiões paulistas a serem beneficiadas com ações para a redução da pobreza e para o fomento do desenvolvimento territorial.

Por conseguinte, o desenvolvimento territorial que o Governo Federal defende é aquele em que o resultado principal de suas ações é a redução da pobreza. Nesse contexto, perseguem-se igualmente outros objetivos de cunho secundários, como a estruturação de sistemas produtivos, incentivo à comercialização, implantação de colegiados territoriais etc.

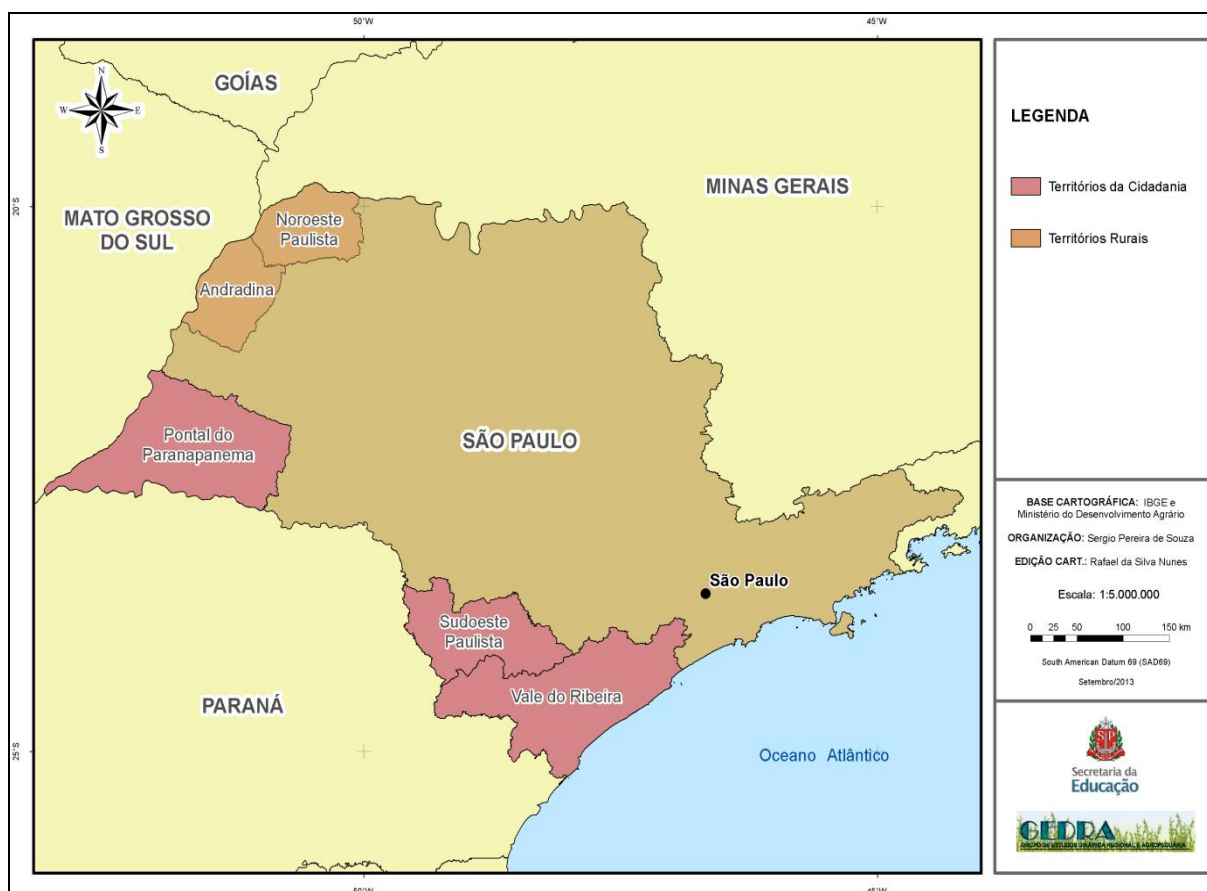
No Estado de São Paulo, para a implementação dessas políticas públicas, foram identificados cinco (5) territórios rurais, em 2003, pelo PRONAT: Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Sudoeste Paulista, Noroeste Paulista⁴⁰ e Andradina⁴¹. Atualmente (2014), existem dois territórios rurais (Territórios de Andradina e Noroeste Paulista) (Figura 11).

A partir desses cinco (5) territórios rurais, foram selecionados três (3) para participarem do Programa Territórios da Cidadania: Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista (Figura 10).

⁴⁰ O Território Rural Noroeste Paulista é formado por 36 municípios. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio151.pdf>. Acesso em: 15 maio 2013.

⁴¹ O Território Rural de Andradina é formado por 11 municípios. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio012.pdf>. Acesso em: 15 maio 2013.

Figura 10: Localização dos Territórios da Cidadania e Territórios Rurais no Estado de São Paulo.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2>.

Os três TC do Estado de São Paulo reúnem características socioeconômicas muito semelhantes (problemas agrários, degradação ambiental, baixo dinamismo econômico, falta de regularização fundiária das terras etc), as quais demandam a implantação de políticas públicas específicas para sua solução ou, pelo menos, para a minimização de alguns aspectos.

Esses problemas são temas centrais e são focalizados nos diversos documentos (Matriz Territorial, PTDRS e projetos) elaborados pelos Colegiados Territoriais, que tentam, de alguma forma, solucioná-los ou minimizá-los nos TC.

Apesar da boa vontade dos gestores territoriais em procurar caminhos para resolver os problemas estruturais e históricos dos TC, muito pouco tem sido feito e conseguido, no sentido de avançar na solução dessas dificuldades que muito travam o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal. Destacamos, entre várias questões, a reforma agrária e a luta pela posse da terra pelos quilombolas/sem terra, o baixo nível de escolaridade dos beneficiários, a péssima logística de comercialização da produção agropecuária, a dificuldade em se trabalhar de forma coletiva etc., que pouco têm avançado nos TC do Estado de São Paulo.

Os três TC (Vale do Ribeira, Pontal do Paranapanema e Sudoeste Paulista), além de preencherem os critérios determinados pelo MDA, guardam, cada um, características específicas.

O TC do Vale do Ribeira, por exemplo, contém um bioma diferenciado, com predominância da Mata Atlântica e outros biomas que carecem de uma intervenção apropriada, onde a população local, especialmente a quilombola e a ribeirinha, com suas culturas tradicionais precisam ser preservadas. Ou seja, suas culturas e saberes devem ser considerados na implementação das políticas públicas e no processo de desenvolvimento que o Governo Federal impõe.

O TC Pontal do Paranapanema concentra o maior número de assentados da reforma agrária do Estado de São Paulo, e essa característica é importante, pois o processo organizativo dos assentados, de sorte que até a sua não organização em associações contribui decisivamente para a construção das políticas públicas. É nesse território que temos a concentração de terras públicas devolutas do Estado, onde se dá as disputas do modelo de desenvolvimento do agronegócio e da agricultura familiar, especialmente o embate entre o modelo da monocultura (cana-de-açúcar) observada nas grandes propriedades rurais e o da diversidade das culturas (milho, café, mandioca, hortaliças folhosas e não folhosas etc.), nos lotes dos assentamentos.

Já o TC do Sudoeste Paulista se assemelha muito com o Vale do Ribeira, porém, com maior presença de agricultura familiar e poucas comunidades tradicionais (quilombolas, pescadores e indígenas).

A propósito da criação de “novos territórios”, o ex-Delegado do MDA no Estado de São Paulo, enfatiza:

O Governo Federal investiu profundamente na agricultura familiar que é quem de fato está gerando emprego e renda no Brasil e está alimentando as famílias brasileiras, 60% da produção de alimentos vem da agricultura familiar e o outro onde tem assentamentos, onde tem quilombolas, onde têm ribeirinhos, e populações pobres que não estão organizadas e então o governo vem para organizar a economia, o desenvolvimento dessa região, por exemplo, evidentemente tem outros territórios que nós vamos formar no estado de São Paulo, mas esses partiram desses critérios. (W.D.M., Presidente Prudente, 4 de abril de 2012).

A agricultura realizada com base na economia familiar coopera muito para a geração de trabalho no campo e para a produção de alimentos consumidos internamente nos territórios, todavia, os investimentos feitos pelo Governo Federal, por meio de seus órgãos

institucionais (MDA, SDT etc.), não têm sido suficientes para atender às demandas produtivas do público do PTC e dos beneficiários do PROINF, visto que muitas de suas demandas ainda não foram cumpridas por esse programa e por outros similares, como, por exemplo, investimentos em melhoria de pastagens, rebanho, pequenos maquinários, sementes etc.

A geração de empregos no campo, fator fundamental para mostrar o nível de desenvolvimento dos sistemas produtivos, também não “decola”, pois os empregos criados a partir das políticas públicas do Governo Federal abarcam de forma muito precária os membros das famílias dos pequenos produtores rurais, sem contar que alguns ainda precisam trabalhar nas usinas de produção de álcool e açúcar da região ou exercer atividades urbanas.

Com relação ao TC do vale do Ribeira, o ex-Delegado do MDA no Estado de São Paulo observa:

O TC do Vale do Ribeira é uma região que foi abandonada do ponto de vista das políticas públicas e precisava criar um instrumento para que a região pudesse se desenvolver, o que nós estamos vendo agora que com essa definição territorial é preciso realizar a conservação ambiental, pois possui um bioma riquíssimo do Estado de São Paulo. Nos TC do Pontal do Paranapanema e Sudoeste Paulista o problema central é a questão do IDH, ou seja, são regiões com municípios com desenvolvimento humano muito baixo. (W.D.M., Presidente Prudente, 4 de abril de 2012).

Nesse contexto, é preciso se questionar: é possível que essas políticas públicas (PTC e PROINF) sejam instrumentos que contribuem com a emancipação dos seus beneficiários ou elas apenas atrelam e criam dependência ainda maior desse público aos investimentos feitos pelo Governo Federal?

Formados por conjuntos de municípios, os TC se caracterizam por uma diversidade social, com a forte presença de comunidades tradicionais, agricultores familiares convencionais, quilombolas, pescadores e indígenas, as quais estão inseridas em territórios com baixo dinamismo socioeconômico e, na totalidade do Estado de São Paulo, exibem baixo desenvolvimento humano. Esse aspecto é primordial para o entendimento do desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, com os PTC, e para a compreensão da produção de uma nova visão de território no Estado de São Paulo para além dos aspectos produtivistas e que, em médio e longo prazo, realmente evidenciem uma cultura de emancipação desses beneficiários da atuação governamental.

De maneira a esclarecer essa perspectiva territorial e examinar os resultados da pesquisa de campo realizada nos TC do Estado de São Paulo, no próximo bloco, vamos

realizar a caracterização socioeconômica do TC do Pontal do Paranapanema, com base nos critérios definidos pelo programa.

Com essas considerações, faremos um paralelo do processo de implementação do PROINF nos TC do Estado de São Paulo com o PTC, a fim de verificar como esse programa funciona como uma ação capaz de contribuir com o desenvolvimento, a partir da operacionalização adotada pelo Governo Federal em vincular ações estruturantes para os sistemas produtivos com aquelas direcionadas para a distribuição condicionada de recursos ou para a promoção da cidadania.

5.2- O Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema

Este item tem como objetivo caracterizar o TC do Pontal do Paranapanema, por meio de variáveis definidas pelo Governo Federal para sua institucionalização (IDHM, número de beneficiários do PBF, assentados, pescadores, população total, urbana e rural, estrutura e organização do CODETER/CONSAD etc.) e de informações qualitativas e quantitativas obtidas em pesquisas de campo efetivadas nesse território, para posteriormente fazermos uma análise da materialização do PROINF, articulando com o eixo “Infraestrutura” e com o tema “Gestão Territorial”, no município de Teodoro Sampaio.

Com a inclusão do Pontal do Paranapanema no PTC, ocorreu uma ampliação de diversos temas ligados ao desenvolvimento nas discussões entre o poder público e a sociedade civil organizada (CODETER/CONSAD), que trouxe para sua pauta de demandas temas como educação do campo, cultura, saúde e direitos e desenvolvimento social, sinalizando pequenas mudanças na estrutura de coordenação desse território.

Salientamos que a incorporação desses assuntos na pauta de discussão do CODETER não implicou uma maior vinculação com outros agentes territoriais, como, por exemplo, a iniciativa privada, agroindústrias, universidades, escolas, hospitais, comércio e serviços, sistemas de segurança, conselhos tutelares e dos idosos, pois contemplaram um número reduzido de agentes ligados ao público dessa política pública nos TC, sobretudo assentados de reforma agrária.

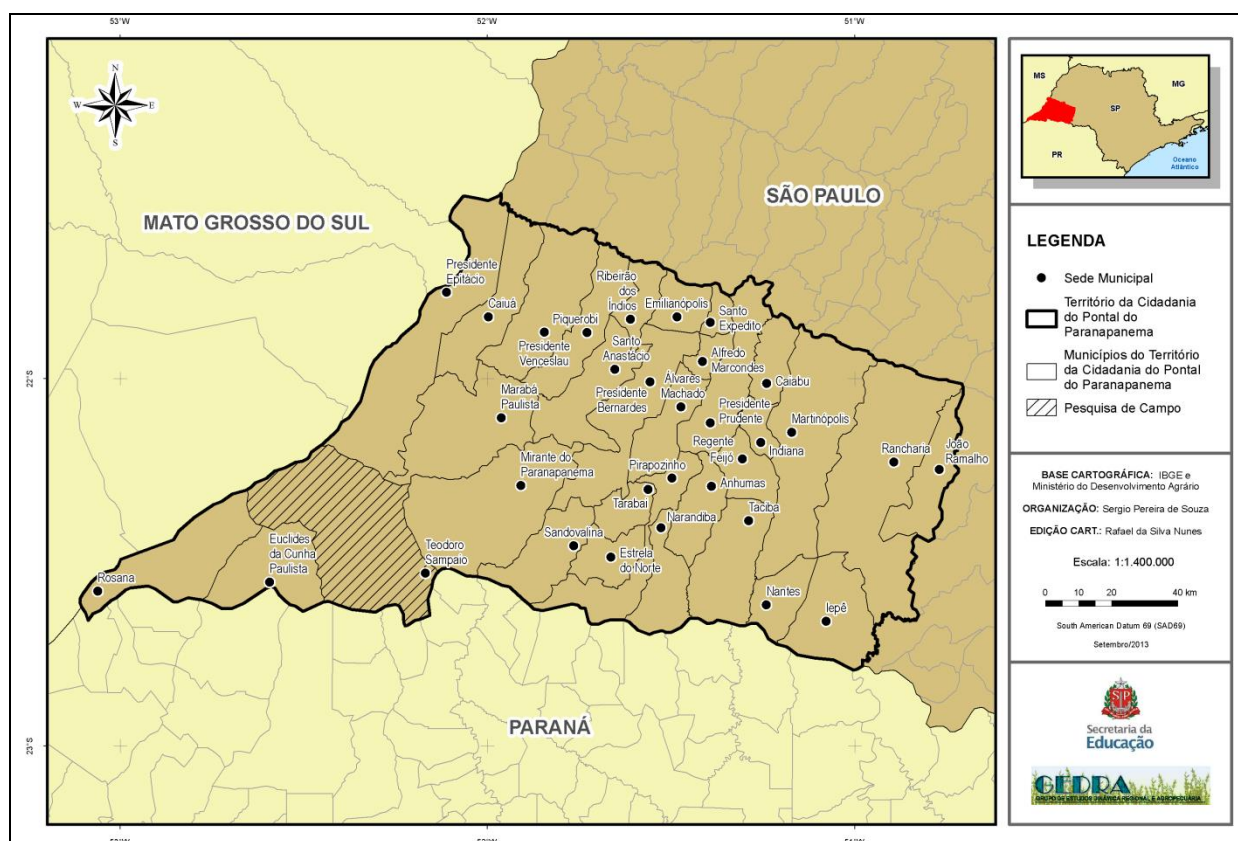
Portanto, buscamos, com base nos dados e nas informações obtidas nos PTDRS dos territórios e da pesquisa de campo, apreender as características do TC do Pontal do Paranapanema, por meio dos critérios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento

Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), na operacionalização dos projetos implantados pelo PROINF, no contexto do PTC.

O TC do Pontal do Paranapanema possui 18.441,60 km², foi “criado” pelo MDA para implantar políticas públicas para a redução da pobreza, promoção da cidadania e investimentos em sistemas de infraestrutura para a agricultura familiar, sendo constituído por 32 municípios.

A Figura 11 mostra a localização dos municípios que compõem o TC do Pontal do Paranapanema, com destaque para o município de Teodoro Sampaio, onde foi feita a pesquisa de campo, tendo como base o eixo infraestrutura e o tema Gestão territorial do PTC.

Figura 11 - Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.



Org: Sérgio Pereira de Souza.

Essa “nova forma” de conceber a regionalização do Pontal do Paranapanema atendeu aos critérios definidos pelo Governo Federal, a fim de implementar ações que estimulassem o desenvolvimento territorial proposto pelo programa.

Ao mesmo tempo em que esses critérios direcionam as ações do programa para que não ocorra desvio de objetivos e metas estipulados, tais elementos são fatores limitantes para o desenvolvimento de ações mais abrangentes nos territórios (ações com características

territoriais), na medida em que não abarcam outros atores sociais, organizações e sistemas produtivos presentes nos territórios.

Em decorrência, algumas agroindústrias, serviços e comércios ligados aos sistemas produtivos e de comercialização do leite, da pecuária, do café, do mel, da mandioca e da banana ficaram excluídos dos debates territoriais realizados pelos colegiados, provocando um planejamento do desenvolvimento parcial, focado apenas em um aspecto desses sistemas produtivos.

Na visão dos gestores territoriais, o PTC tem cumprido com seu objetivo, uma vez que as ações são estruturadas para atender às necessidades de um determinado público, no território – os assentados.

Essa visão nos remete aos objetivos específicos do PTC, que não deixa sua operacionalidade se desviar das diretrizes do programa, mas que engessa sua abrangência em função de uma territorialidade municipal, porque exclui os municípios em que essa categoria social não está presente.

A Assessora Territorial do TC do Pontal do Paranapanema enfatiza:

O Programa Territórios da Cidadania veio com o objetivo de incluir e atender as regiões pobres do país. Desde o início do PTC em 2008, o Pontal do Paranapanema, foi incluído no programa, por se destacar como uma das regiões mais pobres do país e que merecia uma atenção especial pelo Governo Federal. Um ponto de semelhança entre os municípios do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema é a economia baseada na produção agropecuária, que os caracteriza como municípios rurais, porque as dinâmicas têm uma relação muito forte com as atividades rurais. (E.B.V., Presidente Prudente, 16 de julho de 2012).

Para a instalação do TC do Pontal do Paranapanema, foi criada uma comissão provisória denominada Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT), a qual decidiu que esse território ficaria com 32 municípios.

Segundo o Coordenador Geral do TC do Pontal do Paranapanema,

[a] CIAT tinha uma proposta de inserir outros municípios próximos nessa nova delimitação do território, mas para não fugir dessa questão administrativa do Estado, porque já tinha uma definição de uma região, que era histórica, a opção foi considerar a que já existia, pois seria mais fácil para articular as ações. Foi a partir daí que começaram as articulações iniciais para pensar a organização territorial do Pontal. Nesse primeiro momento quem era o coordenador do território era o prefeito de Teodoro Sampaio, o Sr. Paulo Pires. (J.X., Presidente Prudente, 17 de julho de 2012).

A partir da definição dos municípios que integrariam o TC Pontal do Paranapanema pela CIAT, os limites físicos do território ficaram estabelecidos em: ao norte, com o Rio do Peixe, ao sul, com o Rio Paranapanema, a oeste, com o Rio Paraná, e a leste, com o Rio Laranja Doce e Ribeirão dos Gaúchos. Esse TC está inserido na Bacia do Rio Paraná e, conforme o Plano Estadual de Recursos Hídricos, encontra-se nas bacias no Rio Paranapanema e do Rio do Peixe.

De acordo com PTDRS do Pontal do Paranapanema (2011), as condições do clima no território caracterizam-se pela alternância de período seco e frio (maio a agosto) e período quente e úmido (novembro a fevereiro), com médias de 17°C no primeiro período e de 25°C no segundo. As chuvas concentram-se nos meses de dezembro a janeiro, com precipitação média anual variando de 1.200mm a 1.400mm (BRASIL, 2011a).

No Box 1, podemos observar aspectos do relevo e do solo no município de Teodoro Sampaio, integrante do TC do Pontal do Paranapanema.

As fotos são dos Assentamentos Água Sumida e Vale Verde, localizados no município de Teodoro Sampaio-SP.

Box 1 - Aspectos do relevo e do solo do TC do Pontal do Paranapanema - SP.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

As Fotos 1, 2 e 3 do Box1 revelam aspectos do relevo do TC do Pontal do Paranapanema (município de Teodoro Sampaio), com predominância do latossolo vermelho, o qual apresenta pouca fertilidade, devido a suas características naturais, à prática da pastagem e à pouca utilização de técnicas conservacionistas, como terraços em nível.

A baixa fertilidade vai impactar na alimentação natural do gado de leite (pastagem), nos assentamentos, influenciando diretamente na baixa produção e produtividade das vacas, sobretudo no período de seca.

Na visão de um dos beneficiários do PROINF, o assentado Sr. M.C.S., essa questão da seca influencia diretamente na produção da pastagem e de leite:

Na época das chuvas, as pastagens estão sempre produzindo e crescem mais rápido, conseqüentemente as vacas têm mais comida e produzem mais, como por exemplo, nessa época dez vacas produzem 50 litros de leite/por dia, mas na seca a produção é de 20 litros de leite/dia. Como a pastagem não ajuda e minha instalação elétrica não aguenta um motor para fazer ração, na seca a produtividade cai porque as vacas não têm comida. (M.C.S., Teodoro Sampaio, 4 de julho de 2013).

Nesse exemplo, temos dois problemas que afetam a produção de leite, nos assentamentos do TC do Pontal do Paranapanema: um, de ordem natural, que concerne à fertilidade do solo⁴², o qual poderia ser corrigido com investimentos em adução e correção, mas que exige assistência técnica apropriada e investimentos financeiros consideráveis; e outro, de caráter de manejo de pastagens, em que as condições precárias dos pastos possam ser solucionadas com a instalação de piqueteamento e renovação de pastagens.

A falta de uma alimentação alternativa, como a silagem produzida com a cana-de-açúcar e capim elefante (*Pennisetum purpureum*), faz com que a produção de leite seja baixa, nos assentamentos, de sorte que o lucro que os assentados poderiam auferir na venda do leite é menor.

Essas características naturais do solo, nos assentamentos, estão diretamente associadas à ocupação territorial do Pontal do Paranapanema, que foi realizada com uma produção agropecuária intensiva, a qual provocou o desmatamento da cobertura vegetal e, conseqüentemente, o empobrecimento do solo em termos de minerais, resultando em baixo rendimento para as atividades agropecuárias das famílias assentadas nessas terras.

Essa demanda de melhoria das pastagens e do rebanho é uma das que se colocam como de extrema urgência, nos temas debatidos na Câmara Temática de Agricultura e Infraestrutura do TC do Pontal, mas que não tem avançado na busca de soluções, pois não existem recursos disponíveis para esse fim e, portanto, não foram elaborados projetos para atender a essa demanda, que continua sem solução no território.

Em decorrência do processo de ocupação territorial, restaram apenas resquícios da flora (Mata Atlântica), localizados no Parque Estadual Morro do Diabo e nos assentamentos em suas proximidades.

⁴² No Capítulo 6, abordaremos de forma mais específica as demandas dos beneficiários territoriais, a fim de satisfazer suas necessidades em termos de correção de solo e energia elétrica, de modo a melhorar a produção agropecuária.

No Box 2, podemos notar aspectos da vegetação que existe no TC do Pontal do Paranapanema.

Box 2 – Aspectos da vegetação do TC do Pontal do Paranapanema.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

Na Foto 1 (Box 2), aparece, ao fundo, o Parque Estadual do Morro do Diabo; na Foto 2, temos um assentamento que participa do Projeto Café com Floresta; e, na Foto 3, aspecto de resquício da mata Atlântica, em lote do assentamento Água Sumida.

Uma ação que tem procurado restabelecer um pouco da vegetação original, em alguns municípios (Teodoro Sampaio, Mirante do Paranapanema etc.) do TC do Pontal do Paranapanema, é a promovida pelo Projeto Café com Floresta, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE).

Informações disponíveis no *site* do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE) explicitam esse projeto:

O Projeto Café com Floresta, realizado desde 2001 com agricultores assentados pelo processo de reforma agrária no Pontal do Paranapanema, é baseado na implementação de um sistema diversificado, que associa o café (*Coffe arabica L.*) com o cultivo de lavouras anuais como feijão, milho, mandioca, entre outras, e que, além disso, planta na mesma área de cultivo, espécies de árvores nativas da Mata Atlântica, como Ingá, (*Inga uruguensis*), Louro Pardo (*Cordia trichotoma*), Timburi (*Enterolobium contortisiliquum*), Ficheira (*Schizolobium parahyba*). As áreas de café com floresta são implantadas principalmente nos assentamentos próximos aos 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 totalmente orgânico afasta-se a possibilidade de danos causados pelo uso de

agrotóxicos, que afetam o produtor, o meio ambiente e quem consome os produtos ali gerados⁴³.

A despeito de não ter sido criado com recursos do PROINF, o Projeto Café com Floresta foi importante para a instalação do barracão do café, no município de Teodoro Sampaio, sendo mais bem detalhado no capítulo 6, quando trataremos da implantação dessa infraestrutura nesse município.

No próximo item, vamos caracterizar o TC do Pontal do Paranapanema, no sentido de buscar subsídios para a compreensão de como as características socioeconômicas do território influenciam a materialização do PROINF e na gestão territorial.

5.2.1 - Aspectos socioeconômicos do TC do Pontal do Paranapanema

Esta seção aborda os aspectos socioeconômicos do TC do Pontal do Paranapanema, com o objetivo de entender como os critérios definidos pelo Governo Federal aparecem como temas transversais da proposta de desenvolvimento territorial preconizada no PTC, em suas ações.

Esse procedimento possibilitará caracterizar o TC do Pontal do Paranapanema a partir das dimensões social, econômica e de gestão do CODETER. Essa caracterização passa pela agregação dos índices de desenvolvimento e sua sistematização, permitindo um efetivo acompanhamento do processo de operacionalização e materialização PROINF⁴⁴, no contexto do Programa Territórios da Cidadania.

Na gênese do processo de ocupação socioeconômica do TC do Pontal do Paranapanema, está uma série de problemas estruturais que as ações do PTC e do PROINF procuram minimizar, a fim de promover um desenvolvimento mais equitativo, principalmente para os agricultores convencionais e assentados.

Ressalta o PTDRS do TC do Pontal do Paranapanema):

⁴³Outra vantagem desse processo encontra-se na autossuficiência do produtor, na condução da cultura do café, pois os insumos (biofertilizantes, inseticidas orgânicos e o húmus de minhoca, utilizados na adubação do café) podem ser encontrados na sua propriedade ou são produzidos pelo agricultor, diminuindo os custos do cultivo. Disponível em: <<http://www.ipe.org.br/pontal/cafe-com-floresta>>. Acesso em: 2 set.2013.

⁴⁴A partir desse referencial analítico, buscar-se-á compreender como as ações do Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) enquanto um eixo do PTC têm contribuído para o desenvolvimento do espaço rural desse território e, conseqüentemente, para o desenvolvimento territorial.

As ocupações das áreas do oeste paulista ocorrem intensamente pelo progressivo avanço da cultura cafeeira, motivada pelos altos preços que o cultivo alcançava e, em consequência disso, pela abertura e implantação de estradas de ferro, principalmente a Estrada de Ferro Sorocabana, em 1917. A Estrada de Ferro Sorocabana foi um importante instrumento de ligação no processo da ocupação das terras paulistas da região oeste. A princípio a ferrovia teria sido estruturada para o escoamento de ferro da fábrica de São João do Ipanema, mas o plantio do café valorizou a sua construção. Após o período da Primeira Guerra Mundial, a região do Paranapanema abre-se ao povoamento. A partir da valorização do café em São Paulo é que a região oeste passa a receber maior atenção de empresários e fazendeiros, ainda que inicialmente com finalidades mais especulativas do que produtivas. A modernização da agricultura a partir dos anos 1970 e a concentração de terras na atividade pecuária, intensificada no aumento da demanda de carnes nos grandes centros urbanos do País, provoca a “expulsão” de pequenos agricultores do campo (BRASIL, 2011a, p.22).

Por sua vez, afirmam Barone, Melazzo e Silva (2011, p. 14):

Apesar da flagrante irregularidade que cercou a ocupação desse território, seu desenvolvimento econômico sempre esteve diretamente ligado aos empreendimentos agropecuários ali instalados. Primeiro, o café, depois o algodão e - a partir dos anos 1970 - com a exploração da pecuária extensiva de corte, culminando, mais recentemente com a introdução e generalização da cultura canavieira.

Na década de 1990, foram criados assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema, por meio das ações do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e da intervenção estatal. Mesmo com tais assentamentos rurais, nesse território, o problema da terra não foi solucionado, o que culminou com conflitos entre os trabalhadores rurais sem terra e os latifundiários dessa região. O surgimento, no Pontal do Paranapanema, de movimentos sociais de luta pela terra, na década de 1980, e a organização do MST, no início dos anos 1990⁴⁵, tiveram relevância não apenas local ou regional, mas um significativo alcance político em escala nacional, havendo resultado na implantação de mais de uma centena de assentamentos rurais nessa região, ao longo dessa década.

Com a atuação do MST, o número de assentamentos rurais aumentou bastante, constituindo nessa região um grande número de pequenos estabelecimentos rurais, os quais, por meio dos assentados, passaram a ter uma relação direta com os núcleos urbanos dos municípios.

⁴⁵ O MST realizou sua primeira ocupação na região do Pontal do Paranapanema no dia 14 de julho de 1990, momento em que setecentas famílias ocuparam a fazenda Nova Pontal no município de Rosana (FERNANDES, 1996).

Na década de 2000, a pressão por terras nesse território foi feita pela agricultura monocultora, com da expansão da cana-de-açúcar como matéria-prima para as usinas de álcool, que passaram a ocupar áreas anteriormente usadas pela pecuária. Nos Estados fronteiriços do Estado de São Paulo (Mato Grosso do Sul e Paraná), também existem grandes projetos de expansão da cultura canavieira, com a verticalização da produção de álcool, açúcar e energia (MDA, 2011).

Passada a fase de implantação dos assentamentos rurais, década de 1990, começaram a ocorrer mudanças internas e externas provocadas pelos assentamentos, deixando marcas visíveis no território ocupado pelos assentados.

Atualmente (2014), podemos perceber que, em áreas nas quais predominavam a monocultura da cana-de-açúcar ou as pastagens para a criação de gado de corte, é possível observar a existência de pequenos estabelecimentos rurais com um sistema de plantio totalmente diferente daquele praticado anteriormente, ou seja, a grande produção agropecuária, provocando um embate produtivo e ideológico entre agricultura familiar e agronegócio, com base no desenvolvimento que se sustenta na perspectiva dos assentados e dos grandes produtores rurais.

Nesse contexto, a pequena produção familiar e a diversificação da produção agrícola passaram a coexistir junto com a grande propriedade rural, no TC do Pontal do Paranapanema, visto que uma parcela considerável dessa área ainda está ocupada com grandes fazendas, em que se realizam a produção da cana-de-açúcar e a criação do gado de corte.

Por conseguinte, além das mudanças ocorridas em termos da diversificação da produção, os assentamentos rurais trouxeram um maior dinamismo para os núcleos urbanos, por meio da intensificação da relação campo-cidade, à proporção que o fluxo de mercadorias e pessoas entre esses dois espaços se tornou mais intenso⁴⁶.

Nos municípios do TC do Pontal do Paranapanema, a produção da cana-de-açúcar apresenta-se com uma atividade do agronegócio sucroalcooleiro, ao lado dos pequenos estabelecimentos rurais (lotes dos assentamentos) e com sistemas de produção muito diferenciados entre si, tanto na questão da forma de produção como no seu sistema de comercialização, resultando em práticas antagônicas na preservação do meio ambiente e na utilização da mão-de-obra.

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre as novas dinâmicas territoriais dos assentamentos rurais, no Pontal do Paranapanema, consultar Souza (2007).

É com esse contexto que as políticas públicas, como o PTC e PROINF, vão se confrontar, buscando minimizar ou não os efeitos perversos das políticas agrícolas excludentes das décadas de 1980 e 1990.

Portanto, em que medida essas ações tem-se constituído como uma proposta real de inclusão cidadã e produtiva de uma grande parcela dos beneficiários territoriais, a qual não está inserida no processo de desenvolvimento preconizado pelas macropolíticas do Governo Federal?

Para uma melhor contextualização dessa conjuntura do TC do Pontal do Paranapanema, no próximo item, abordaremos sua caracterização com base na composição populacional e nos indicadores de desenvolvimento humano.

A agregação dessas duas características permitirá compreender como a ação do PROINF no contexto do PTC se materializa e atende (ou não) às demandas desse público, ajudando a apreender os resultados práticos dos projetos implantados por meio do PROINF e de sua gestão, no município de Teodoro Sampaio.

5.2.2- Composição populacional e IDHM do TC do Pontal do Paranapanema

Nossa análise parte do aspecto populacional do território e traz informações sobre a composição total, rural e urbana dos municípios que compõem o TC do Pontal do Paranapanema.

Essas variáveis são de fundamental importância para compreendermos a ocupação atual, em termos de espacialização e dos aspectos de desenvolvimento de sua população.

O TC do Pontal do Paranapanema apresenta uma população total de 583.703 habitantes, sendo 523.829 (89,74%) de população urbana e 59.874 (10,26%) de população rural (IBGE, 2010).

A Tabela 5 mostra os indicadores populacionais e de desenvolvimento humano, nos municípios que formam o TC do Pontal do Paranapanema.

Tabela 5– Populacional total, urbana e rural e Indicadores de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Pontal do Paranapanema – 2010.

Município	Pop. Total (2010)	Pop.Urbana (2010)	%	Pop.Rural (2010)	%	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	Renda (2010)	Longevidade (2010)	Educação (2010)
Alfredo Marcondes	3.891	3.255	83,60	636	16,35	0.550	0.646	0.741	0.682	0.840	0.710
Álvares Machado	23.513	21.183	90,09	2.330	9,91	0.538	0.661	0.758	0.712	0.834	0.732
Anhumas	3.738	3.059	81,84	679	18,16	0.513	0.585	0.741	0.683	0.845	0.706
Caiabu	4.072	3.315	81,41	757	18,59	0.480	0.626	0.729	0.682	0.823	0.691
Caiuá	5.039	1.930	38,30	3.109	61,7	0.435	0.593	0.697	0.665	0.802	0.635
Emilianópolis	3.020	2.497	82,68	523	17,32	0.449	0.635	0.727	0.690	0.805	0.691
Estrela do Norte	2.658	2.099	78,97	559	21,03	0.458	0.645	0.740	0.693	0.818	0.714
Euclides da Cunha Pta	9.585	6.111	63,76	3.474	36,24	0.410	0.599	0.704	0.663	0.802	0.655
Iepê	7.628	6.773	88,79	855	11,21	0.484	0.644	0.736	0.700	0.814	0.700
Indiana	4.825	4.127	85,53	698	14,47	0.515	0.678	0.761	0.714	0.843	0.733
João Ramalho	4.150	3.543	85,37	607	14,63	0.438	0.621	0.741	0.701	0.818	0.710
Marabá Paulista	4.812	2.142	44,51	2.670	55,49	0.415	0.584	0.677	0.650	0.809	0.591
Martinópolis	24.219	20.341	83,99	3.878	16,01	0.516	0.645	0.721	0.703	0.832	0.641
Mirante do Paranap.	17.059	10.045	58,88	7.014	41,12	0.496	0.630	0.724	0.670	0.841	0.674
Nantes	2.707	2.431	89,80	276	10,20	0.400	0.629	0.714	0.655	0.790	0.702
Narandiba	4.288	3.105	72,41	1.183	27,59	0.432	0.587	0.718	0.659	0.839	0.670
Piquerobi	3.537	2.669	75,46	868	24,54	0.453	0.619	0.711	0.669	0.836	0.644
Pirapozinho	24.694	23.462	95,01	1.232	4,99	0.520	0.668	0.776	0.740	0.863	0.733
Presidente Bernardes	13.570	0.500	77,38	3.070	22,62	0.568	0.671	0.757	0.718	0.839	0.719
Presidente Epitácio	41.318	38.545	93,29	2.773	6,71	0.531	0.665	0.750	0.714	0.845	0.700
Presidente Prudente	207.610	203.375	97,96	4.235	2,04	0.623	0.746	0.806	0.788	0.858	0.774
Presidente Venceslau	37.910	36.272	95,68	1.638	4,32	0.542	0.701	0.763	0.749	0.837	0.708
Rancharia	28.804	25.828	89,67	2.976	10,33	0.557	0.680	0.751	0.720	0.861	0.683
Regente Feijó	18.494	17.049	92,19	1.445	7,81	0.532	0.691	0.768	0.735	0.818	0.752
Ribeirão dos Índios	2.187	1.850	84,59	337	15,41	0.478	0.612	0.721	0.661	0.809	0.701
Rosana	19.691	15.858	80,53	3.833	19,47	0.540	0.688	0.764	0.749	0.818	0.728
Sandovalina	3.699	2.581	69,78	1.118	30,22	0.513	0.646	0.709	0.665	0.812	0.659
Santo Anastácio	20.475	19.080	93,19	1.395	6,81	0.537	0.684	0.753	0.725	0.854	0.689
Santo Expedito	2.803	2.478	88,41	325	11,59	0.519	0.666	0.732	0.664	0.828	0.714
Taciba	5.714	4.852	84,91	862	15,09	0.470	0.621	0.723	0.682	0.809	0.684
Tarabai	6.607	6.109	92,46	498	7,54	0.487	0.611	0.726	0.666	0.823	0.697
Teodoro Sampaio	21.386	17.365	81,20	4.021	18,80	0.485	0.625	0.741	0.699	0.856	0.679
Total	583.703	523.829	89,74	59.874	10,26	-	-	-	-	-	-

Fonte: Sistema de Informações Territoriais – Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=verMunTR&m=3547700>>. Acesso em: 24 jun. 2013 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil– 2013.

Com relação à população total, somente o município de Presidente Prudente concentrava 207.610 habitantes (representando 36%, em relação à população total do TC do Pontal), dos quais 98% são urbanos e 2% são rurais; o município de Caiuá, por sua vez, apresentava uma população de 5.039 habitantes (representando 0,9% em relação à população total), sendo que 38% são de população urbana e 62% de rural (Sistema de Informações Territoriais, 2010).

Esse contraste populacional no território demonstra a grande disparidade intraterritorial que o Governo Federal e o CODETER precisam conhecer, para implantar as ações do PTC e do PROINF, além de direcionar a atenção dos gestores desses programas para os municípios em que essa população é formada por um alto índice de assentados, o que influencia na espacialização dos projetos do PROINF, no território.

Quando examinamos a população urbana e rural do TC do Pontal do Paranapanema, notamos que, com exceção dos municípios com alto índice de população rural – Caiuá (61,7%), Marabá Paulista (55,49%), Mirante do Paranapanema (41,12%) e Euclides da Cunha (36,24%), os outros 28 municípios apresentam taxa de urbanização acima de 70%.

Quanto aos indicadores socioeconômicos selecionados pelo MDA/SDT, para a criação dos TC, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi escolhido, porque agrega sinteticamente indicadores sociais (educação e longevidade) e de renda (renda *per capita*).

O IDH é calculado por meio de indicadores como renda (PIB *per capita*), educação (alfabetização e taxa de matrícula) e longevidade (expectativa de vida, ao nascer) em cada país, região, município ou território. O índice varia de 0,0 a 1,0, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano, e quanto mais próximo do 0,0, menor é o desenvolvimento.

No IDHM, os indicadores são os mesmos (renda, educação e longevidade), e permite uma análise mais específica desses indicadores nos municípios, por meio das diferenças entre os dados representativos do desenvolvimento.

A Tabela 5 da página 169, sistematiza dados do IDHM dos municípios do TC do Pontal do Paranapanema.

O IDHM dos municípios do TC do Pontal do Paranapanema está entre 0.6 e 0.9. Dos 32 municípios, dois municípios apresentam IDHM de 0.697 (Caiuá) e 0.677 (Marabá Paulista), índice considerado baixo de desenvolvimento. O município que tem o maior IDHM é Presidente Prudente, com 0.806; os outros 29 municípios apresentam IDHM acima de 0.7, ou seja, IDHM alto.

O índice de maior importância no IDHM foi a longevidade, com quase todos os municípios acima de 0.8 (exceto Nantes, com 0.790). Com relação à renda e à educação, essas dimensões variam entre 0.6 e 0.7.

Entre os municípios do TC do Pontal do Paranapanema, o que teve o maior IDHM, em 2013, foi Presidente Prudente, destacando-se nos três critérios, como renda (0.788), longevidade (0.858) e educação (0.774). Os municípios com os menores IDHM são Caiuá (0.697), Marabá Paulista (0.677) e Euclides da Cunha Paulista (0.704). Esses três municípios também têm a maior porcentagem de população rural. Quanto ao IDHM desses três municípios, podemos verificar que os indicadores que contribuíram para o baixo IDHM foram a renda e a educação. Esses três municípios possuem IDHM baixo em comparação com outros municípios do território e, portanto, os moradores do espaço rural têm renda e escolaridade baixas, o que demanda investimentos em políticas públicas que minimizem essa situação.

Salienta Sachs (2004, p. 82):

A educação é essencial para o desenvolvimento, pelo seu valor intrínseco, na medida em que contribui para o despertar cultural, a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade e o sentido de autonomia, bem como a autoconfiança e a auto-estima.

Quanto à educação, a Câmara de Educação e Cultura do TC do Pontal do Paranapanema tem procurado focar suas discussões em temas como a implantação, ampliação e estruturação das escolas rurais, a definição de um currículo que atenda às demandas dos jovens e da população do campo. Nesse sentido, o maior desafio da educação do campo é implementar um currículo de acordo com as necessidades dos jovens e adultos do campo, ao mesmo tempo em que deve lutar para diminuir as resistências de vários dirigentes sobre essa proposta de educação.

No contexto das diretrizes do PROINF, as ações não procuram satisfazer as necessidades dos beneficiários no que tange à educação formal, porém, têm propiciado uma formação técnica, por meio de cursos de formação coletiva para utilizar as infraestruturas e os equipamentos disponibilizados nos territórios e uma possível organização coletiva. No PTC, a educação formal comparece através das ações desenvolvidas pelo Programa Arca das Letras⁴⁷ do MDA e do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária⁴⁸.

⁴⁷O Programa Arca das Letras foi criado em 2003, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de implantar bibliotecas para facilitar o acesso ao livro e à informação, no meio rural brasileiro. O Programa beneficia diariamente milhares de famílias do campo, formadas por agricultores familiares, assentados

Esses índices refletem o baixo desenvolvimento socioeconômico de parte da população desse território, necessitando de políticas públicas de longo prazo para a redução da pobreza e a promoção da cidadania para a demanda social do TC do Pontal do Paranapanema.

A definição da demanda social do território é feita pelo número de agricultores familiares convencionais, assentados de reforma agrária e pescadores, os quais são o público a ser atendido pelo programa e constituem o foco de nossa análise, no próximo item.

5.2.3 – Demanda social do TC do Pontal do Paranapanema

Entre os beneficiários do PROINF, no contexto do PTC, é possível estabelecer alguns paralelos, como o trabalho familiar, a pouca utilização de maquinários, o índice de pobreza alto, a baixa escolaridade e as diferenças de organização da produção, que podem ser encontradas de forma individualizada, em associação e em grupos de produtores.

Na Tabela 6, está o número de agricultores familiares convencionais, famílias assentadas e pescadores, além do número de beneficiários do Programa Bolsa Família que são pobres e extremamente pobres, no TC do Pontal do Paranapanema.

Essa diversidade de temáticas a envolver as demandas dos beneficiários complexifica a operacionalização e a definição de projetos e ações destinados ao desenvolvimento do território.

De acordo com a Tabela 6, podemos verificar que o TC do Pontal do Paranapanema possui 12.249 estabelecimentos de agricultura familiar, 5.853 assentados de reforma agrária e 1.482 pescadores localizados nas proximidades dos Rios Paraná e Paranapanema (Sistema de Gestão Estratégica, 2010).

da reforma agrária, comunidades de pescadores, remanescentes de quilombos, indígenas e populações ribeirinhas. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/arcadasletras>. Acesso em: 1º maio 2014.

⁴⁸O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tem a missão de ampliar os níveis de escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados. Atua como instrumento de democratização do conhecimento no campo, ao propor e apoiar projetos de educação que adotam metodologias voltadas para o desenvolvimento das áreas de reforma agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/educacao-no-campoproneira>. Acesso em: 6 maio 2014.

Tabela 6 - Demanda social, número de famílias beneficiárias do PBF, em situação de extrema pobreza e pobres por município do TC Pontal do Paranapanema – 2010.

Município	Agricultores Familiares	Famílias Assentadas	Pescadores	Bolsa Família	Nº de famílias em extrema pobreza	Nº de famílias pobres
Alfredo Marcondes	382	0	6	364	47	317
Álvares Machado	477	0	8	2.135	420	1715
Anhumas	215	0	1	576	109	467
Caiabu	238	0	0	353	101	252
Caiuá	479	442	18	780	227	553
Emilianópolis	106	0	34	239	38	201
Estrela do Norte	102	0	0	257	53	204
Euclides da Cunha Pta	598	480	40	1.848	538	1310
Iepê	150	37	32	937	204	733
Indiana	148	0	0	545	56	489
João Ramalho	100	28	2	372	73	299
Marabá Paulista	349	258	1	664	136	528
Martinópolis	481	123	2	2.451	701	1750
Mirante do Paranap.	1.814	1.519	3	2.916	1.101	1815
Nantes	35	0	15	306	51	255
Narandiba	144	0	4	586	127	459
Piquerobi	178	84	1	502	104	398
Pirapozinho	175	0	2	1.356	507	849
Presidente Bernardes	897	265	14	1.432	294	849
Presidente Epitácio	573	337	765	3.944	1.172	2772
Presidente Prudente	680	0	47	9.805	2.667	7138
Presidente Venceslau	472	309	17	2.780	647	2133
Rancharia	469	177	5	2.353	620	1733
Regente Feijó	236	0	1	781	264	517
Ribeirão dos Índios	126	0	7	292	70	222
Rosana	704	759	366	1.741	1.119	622
Sandovalina	181	197	4	324	168	156
Santo Anastácio	545	0	5	1.247	642	623
Santo Expedito	175	0	1	279	70	209
Taciba	200	0	4	623	117	146
Tarabai	114	0	0	502	104	398
Teodoro Sampaio	806	838	77	1.356	507	849
Total Território	12.349	5.853	1.482	46.212	13.621	32.591

Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidania&base=2>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

As particularidades de cada grupo também contribuem para tornar a perspectiva de desenvolvimento territorial mais complexa, pois, ao mesmo tempo em que foca determinados grupos sociais no território, suas necessidades são permeadas por uma diversidade de demandas que vão desde aspectos ligados à estrutura fundiária (distribuição de terra), questões políticas (luta pela terra), produtivista (agronegócio x agricultura familiar), aquelas relacionadas à comercialização (logística e condições das estradas rurais), canais de comercialização (programas institucionais, como o PAA e o PNAE), infraestrutura produtiva (tanque de resfriamento de leite, barracões), pequenas agroindústrias e rede de energia elétrica, até aquelas de caráter cidadão (retirada de documentos) etc.

Os municípios com mais agricultores familiares convencionais são: Mirante do Paranapanema, com 1.814; Presidente Bernardes, com 897; Teodoro Sampaio, com 806, e Rosana, com 704. Esses três municípios se destacam igualmente em número de assentados, com 1.519, em Mirante do Paranapanema; 838, em Teodoro Sampaio, e 759, em Rosana.

O número de pescadores é maior em Presidente Epitácio (765) e Rosana (366). Essa quantidade de pescadores nesses municípios está associada com a presença dos rios Paraná e Paranapanema, nas proximidades dessas unidades municipais.

Nesse território, não existem comunidades quilombolas e indígenas.

Um dos elementos que identifica o TC do Pontal do Paranapanema é a questão agrária, pois, em virtude dela e da mobilização dos movimentos sociais, foi feita mais de uma centena de assentamentos.

A criação dos assentamentos rurais no TC do Pontal do Paranapanema tem provocado mudanças muito significativas no campo e na cidade dos diversos municípios em que são localizados. Na verdade, as lutas sociais que levaram à constituição dos assentamentos rurais, nesse território, emergiram de uma pluralidade de relações de trabalho e conflitos pela posse da terra, como, por exemplo, da luta de posseiros, arrendatários, parceiros e sitiantes atingidos por barragens⁴⁹, os quais resolveram buscar no acesso à terra uma alternativa para a exclusão econômica e social.

Desde meados da década de 1990, nessa região, foram criados assentamentos em 14 dos 32 municípios do TC do Pontal do Paranapanema.

A luta pela terra, nesse território, é resultado do que se coloca atualmente sobre as principais características do campo brasileiro: concentração fundiária, grande número de trabalhadores sem terra, violência no campo, produção voltada para o mercado externo,

⁴⁹ Consultar, por exemplo, a dissertação de Mendes (2005) sobre a implantação das usinas hidrelétricas e os aspectos socioambientais e econômicos do Reassentamento Rural Rosana, em Euclides da Cunha Paulista.

ampliação do agronegócio, impactos ambientais e baixa geração de empregos agrícolas (SOUZA, 2007).

Os assentamentos rurais têm se constituído num importante fator de dinamização das economias locais, uma vez que têm provocado mudanças significativas, tanto no contexto de sua estruturação interna como no estabelecimento de relações externas. Essa mudança tem culminado com a intensificação e o fortalecimento dos vínculos entre a população rural e os núcleos urbanos dos pequenos municípios, permitindo maior estabilidade e rearranjos nas estratégias de reprodução familiar dos assentados, que resultaram em uma melhoria nas suas condições de vida, aumentando sua capacidade de consumo, não só de gêneros alimentícios, mas também de bens de consumo em geral, como eletrodomésticos, implementos agrícolas, materiais de construção, peças para veículos e equipamentos agrícolas (SOUZA, 2007).

As mudanças internas acontecidas nos assentamentos causaram uma reorganização da relação campo-cidade, na medida em que as demandas dos assentados por produtos e serviços extrapolam a fronteira dos assentamentos e se deslocam em direção aos núcleos urbanos.

Frisa Souza (2007, p. 168-169):

Nesse contexto, com os assentamentos rurais, as relações entre o campo e a cidade vão se intensificar na medida em que uma quantidade maior de pessoas, mercadorias e informações passam a circular entre estes dois espaços, imprimindo novas necessidades e mudanças no espaço rural e urbano dos pequenos municípios. No sistema produtivo agropecuário constatamos efeitos positivos na geração de emprego e renda no campo, na diversificação da produção agropecuária, na implantação e ampliação de agroindústrias (laticínio e farinheira).

Dessa forma, com a implantação dos assentamentos rurais, fica evidente um maior dinamismo no fluxo de pessoas e mercadorias, ensejando um processo de complementaridade entre o campo e a cidade, os quais estão se organizando em função de suas necessidades e de suas maiores expectativas sociais e econômicas.

Portanto, os assentamentos rurais no TC do Pontal do Paranapanema se tornaram um importante instrumento para colaborar com o crescimento socioeconômico dos municípios, influenciando diretamente o setor comercial localizado nos núcleos urbanos (SOUZA, 2007).

Com relação à atividade pesqueira, nesse território, ela é desenvolvida especialmente nos Rios Paranapanema e Paraná por pescadores tradicionais. Com efeito, as ações que poderão ser desenvolvidas pelo PTC devem colaborar com o desenvolvimento mais

sustentável da pesca, na região, retirando muito pescadores da condição de pobreza em que vivem.

A pesca realizada no TC do Pontal do Paranapanema pode ser uma atividade para a geração de renda e emprego, necessitando de políticas direcionadas para esse setor ou em articulação com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA – Doação Simultânea) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dos municípios do território, auxiliando na diversificação alimentar dos moradores pobres atendidos por instituições da rede socioassistencial e na merenda escolar.

É preciso destacar que os pescadores do TC do Pontal do Paranapanema são pescadores extrativistas e sua inserção em sistemas de produção ligados à cadeia de comercialização para os mercados institucionais (PAA e PNAE) pressupõe uma adaptação às normas de conservação e preparação desse produto, de sorte que, se não for realizada de forma gradual e constante, poderá – ao invés de cooperar com a inclusão desses pescadores – torná-los mais excluídos.

Apesar dessa importância para o desenvolvimento territorial dos pescadores, no TC do Pontal do Paranapanema, essa categoria não possui participação nas reuniões do CODETER, e geralmente suas demandas são atendidas via PTC, por meio do Ministério de Aquicultura e da Pesca. Com o PROINF, a pesca teve um projeto aprovado no território, contudo, este não foi materializado em decorrência de problemas ambientais.

De acordo com a Matriz Territorial do TC Pontal do Paranapanema (2013), uma das ações relacionadas à produção de peixe no território e que está sendo executada é a implantação de unidades de beneficiamento, processamento, conservação, escoamento e comercialização de pescado, através do Ministério da Pesca e Aquicultura, que, no município de Presidente Epitácio, está instalando um ponto de comercialização. Esse projeto não foi aprovado com recursos do PROINF, mas no contexto do PTC, funciona como uma proposta capaz de contribuir com o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal.

Para a definição dos TC, o Governo Federal utilizou também o critério de extrema pobreza, definida de acordo com a renda.

Na Tabela 6, podemos verificar o número de pessoas em situação de extrema pobreza e de beneficiários do Programa Bolsa Família, por município, no TC do Pontal do Paranapanema.

Os municípios que possuem um número maior de pessoas em situação de extrema pobreza são Presidente Prudente (2.667), Presidente Epitácio (1.172), Rosana (1.119) e Mirante do Paranapanema (1.101); o número de pobres é: Presidente Prudente, com 7.138

famílias; Presidente Epitácio, com 3.944; e Presidente Venceslau, com 2.780 famílias nessa condição.

Conforme informações disponíveis no *site* Sistema de Gestão Estratégica, o número de pessoas em situação de extrema pobreza, no TC do Pontal do Paranapanema, é de 13.621, dos quais 3.430 (25 %) estão na zona rural.

No que concerne ao Programa Bolsa Família, os municípios os quais se destacam em número de famílias que recebem recursos do programa, em 2010, são: Presidente Prudente, 9.805 (72% do total de famílias extremamente pobres do território), Mirante do Paranapanema, 2.916 (21%), Presidente Venceslau, 2.780 (20%) e Rancharia, 2.353 (17% do total de famílias extremamente pobres do território).

Com relação aos beneficiários do PBF, o TC possuía, em 2010, um total de 46.212 famílias que recebiam esse benefício; desse total, 32.591 eram famílias pobres e 13.621 estavam na condição de extremamente pobres. É por esses aspectos que o Pontal do Paranapanema foi incluído no PTC e ainda possui muitas demandas sociais reprimidas.

Ao integrar o PTC, um dos desafios enfrentados pelos gestores territoriais foi a formação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), no sentido de organizar pessoas que se envolvessem na elaboração de um plano de desenvolvimento rural sustentável, porque foi preciso convidar os agentes territoriais ligados ao público a ser beneficiado pelo programa para a definição das ações, visando estruturar nesse TC o tema Gestão Territorial.

Esse desafio ainda está presente na gestão do território e se constitui em ponto frágil para a construção de um território mais dinâmico, da perspectiva do desenvolvimento territorial proposta pelo Governo Federal, com o PTC. Assim, para dar conta dessa complexidade de fatores que caracteriza o TC do Pontal do Paranapanema, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER) para gerir e encaminhar as ações propostas pelo Governo Federal, por meio do PTC.

Essa complexidade temática e as diretrizes do programa PTC e do PROINF vão culminar com uma gestão parcial do território, tanto do ponto de vista dos beneficiários como dos agentes territoriais vinculados aos sistemas produtivos do público do PROINF.

Ao mesmo tempo em que as diretrizes dos programas funcionam como um entrave para aglutinar os diversos agentes territoriais, em torno de um projeto de desenvolvimento mais abrangente, para além do público destinatário das ações do PTC, elas direcionam a possibilidade de atendimento de suas diversas demandas.

Para um melhor entendimento dos caminhos trilhados nesse processo pelos gestores territoriais do CODETER do TC do Pontal do Paranapanema, no próximo item, abordaremos a forma de gestão desse colegiado.

5.2.4 – Gestão do CODETER do TC do Pontal do Paranapanema

A formação do CODETER foi realizada com o objetivo atender o tema transversal do PTC – Gestão Territorial.

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Pontal do Paranapanema passou por um processo de constituição e estruturação de suas instâncias, seguindo as orientações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio de ações para a mobilização dos agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários) em torno de um plano de desenvolvimento para o território.

Para esse processo, foi constituída a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT), formada por representantes de movimentos sociais, da sociedade civil e poder público.

Do poder público estavam presentes, na constituição da CIAT, representantes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada (CATI), do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e representantes de prefeituras de nove (9)⁵⁰ municípios (Teodoro Sampaio, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Marabá Paulista, Mirante do Paranapanema, Caiuá, Santo Anastácio, Euclides da Cunha e Estrela do Norte).

É possível notar que a maior parte dos representantes estava de alguma forma vinculada ao público beneficiário do PTC e do PROINF e, portanto, na formação inicial do CODETER, estavam presentes representantes essencialmente do setor agrícola/agrário da sociedade civil e do poder público, considerando-se que as prefeituras envolvidas eram, na sua maioria, de municípios com assentamentos de reforma agrária.

⁵⁰ Os demais municípios foram convidados, mas não enviaram representantes para participar da formação da CIAT.

Nos sete anos (2003-2010) do PTC no TC do Pontal do Paranapanema, essa formação social do CODETER não teve mudanças significativas, visto que outros agentes territoriais ligados ao público beneficiário do programa não tiveram participação, nesse colegiado.

A CIAT do TC do Pontal do Paranapanema deixou de possuir um caráter provisório, como comissão de instalação, para tornar-se um colegiado permanente, a partir de 2008, pois, após três anos de “amadurecimento” foi formado então o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), quando esse território passou a fazer parte do PTC, provocando mudança na composição e na estrutura interna, em razão da ampliação da diversidade de temáticas discutidas em seu âmbito.

O CODETER do Pontal do Paranapanema é um fórum participativo composto por membros representantes da sociedade civil e do poder público e tem a seguinte estrutura organizacional: Plenária, Coordenação Executiva, Câmaras Temáticas, Núcleos Técnicos e Microrregiões.

Na prática, apenas 50% dos representantes dos municípios desse território comparecem à plenária do CODETER, o que limita a participação desses agentes territoriais nas definições das ações e dos projetos implantados com recursos do PROINF.

Essa participação parcial dos agentes territoriais é ainda influenciada pela maior ou menor possibilidade de recursos investidos, pois, quando existem recursos disponíveis para a implantação de uma ação no território, sempre há um número maior de participantes nas reuniões do CODETER. Por conseguinte, a existência de recursos é um fator preponderante para que os agentes territoriais se sintam mais mobilizados em torno das temáticas as quais envolvem o projeto de desenvolvimento elaborado pelo CODETER.

O Artigo 4º de seu Regimento Interno (2009, p.1-2) delimita a finalidade do CODETER:

Sensibilizar, mobilizar, articular, comprometer e coordenar os atores locais a fim de promover espaços de discussão do desenvolvimento sustentável dos territórios, acompanhar e avaliar o processo de desenvolvimento territorial, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento, encaminhar o processo de negociação de programas, políticas públicas, projetos e ações orientados para o desenvolvimento sustentável do território, construir coletivamente o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, em seus diversos ciclos.

A organização das atividades envolve interesses, temas diversos e agentes territoriais com perspectivas diferentes, provocando entraves para a gestão territorial.

Um dos problemas que pudemos constatar foi a centralização das reuniões no município de Presidente Prudente, local da sede do CODETER, especificamente na Mitra Diocesana do município. Essa localização faz com que muitas das atividades realizadas pelo CODETER (reuniões, debates e fóruns) sejam igualmente centralizadas nesse município, dificultando a participação de agentes territoriais nas reuniões, porque a distância de municípios como Rosana e Euclides da Cunha Paulista até a sede é, em média, de 100 a 200 km, acarretando despesas para os beneficiários e/ou representantes territoriais, além do deslocamento de seus lotes e/ou município ser demorado e necessitar de tempo disponível.

Em razão da extensão geográfica do território (18.441,60 km²) e da quantidade de municípios (32), ficou difícil consolidar o fortalecimento do CODETER e obter uma gestão social de maneira mais eficiente, com vários entraves, inclusive para divulgação e ampliação da execução de programas. A solução foi “dividir” o território em cinco (5) microrregiões de trabalho, cada uma com um (a) coordenador (a).

Para uma melhor compreensão dessas mudanças e do alcance da gestão do território, foram criadas as microrregiões e as câmaras temáticas. O funcionamento dessa organização, o TC do Pontal do Paranapanema foi dividido em cinco (5) microrregiões, conforme podemos observar no Quadro 12.

Quadro 12 - Microrregiões do TC do Pontal do Paranapanema.

Micro 1	Micro 2	Micro 3	Micro 4	Micro 5
Mirante do Paranap.	Pres. Venceslau	Pres. Prudente	Pirapozinho	Rancharia
Teodoro Sampaio	Santo Anastácio	Álvares Machado	Estr. do Norte	Iepê
Marabá Paulista	Rib. dos Índios	Pres. Bernardes	Narandiba	João Ramalho,
Euclides da Cunha Pta	Piquerobi	Alfredo Marcondes	Tarabai	Nantes
Rosana	Caiuá	Emilianópolis	Anhumas	Taciba
-	Pres. Epitácio	Santo Expedito	Sandovalina	Caiabu
-	-	-	-	Indiana
-	-	-	-	Regente Feijó
-	-	-	-	Martinópolis

Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2012.

A microrregião 1 é formada por cinco municípios; as microrregiões 2, 3 e 4 são formadas por seis municípios cada uma; e, finalmente, a microrregião 5 é composta por nove municípios.

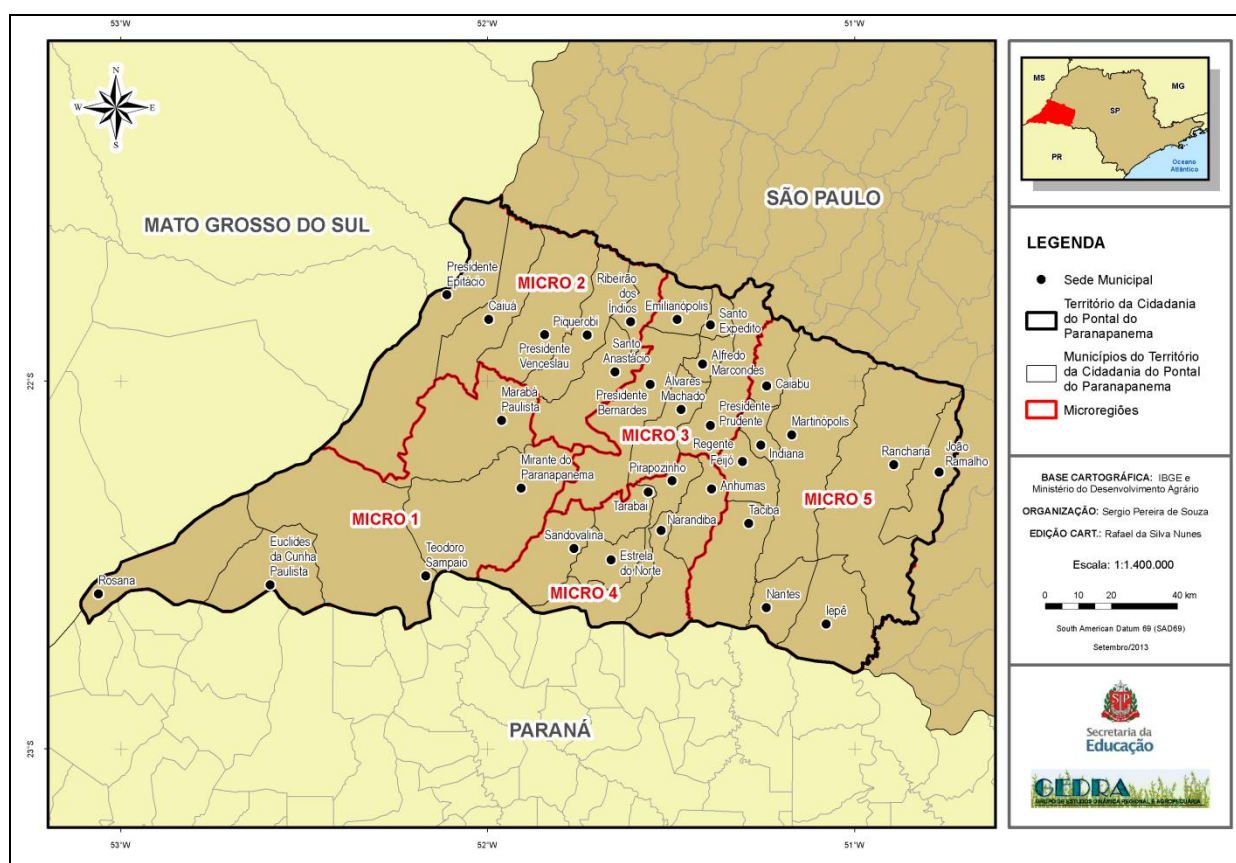
As mudanças na estrutura do colegiado promoveram uma reformulação no Regimento Interno, em razão de o formato em vigência ser de 2007 e não estar mais apropriado à realidade, de sorte que, em dezembro de 2009, em assembleia geral, o

CODETER aprovou uma nova forma de organização e funcionamento, baseada na atuação das Câmaras Temáticas e Microrregiões.

As microrregiões são recortes geográficos por municípios mais próximos, sendo cinco no TC do Pontal do Paranapanema; o critério usado para a definição dessas microrregiões foi a proximidade geográfica entre os municípios. O objetivo dessa divisão territorial era facilitar e aumentar a participação nas reuniões, bem como propiciar a aproximação dos agentes territoriais para debater questões primordiais, de maneira a colaborar com o projeto de desenvolvimento territorial.

A Figura 12 mostra a espacialização da divisão do TC do Pontal do Paranapanema em microrregiões.

Figura 12 – Microrregiões do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> - Acesso em; 18 ago. 2013.

A centralização das reuniões na sede do CODETER tem suscitado uma participação “restrita” dos grupos organizados no território, visto que quem participa são os representantes territoriais interessados ou mais bem informados e os ligados ao público a ser beneficiado pelo programa.

Essa divisão, é muito interessante para a gestão do território, pois um número maior de agentes territoriais poderia participar dos debates e da formulação do projeto de desenvolvimento territorial, sem ter que se deslocar até a “sede” do CODETER, porém, na prática, isso não aconteceu e, portanto, é um dos fatores limitantes para melhorar e qualificar a participação no CODETER e conseqüentemente do desenvolvimento territorial.

A articuladora territorial do TC do Pontal do Paranapanema esclarece, a esse propósito:

As microrregiões surgiram de maneira espontânea no período de organização do TC do Pontal, porque quando foi constituído o colegiado em 2005, não se pensava na divisão do território em microrregiões, foi algo que foi surgindo na necessidade da dinâmica do colegiado por ser um território muito extenso com 32 municípios, então essa foi uma forma que as pessoas envolvidas encontraram de facilitar os trabalhos do colegiado. Na implementação do programa, principalmente na implantação do Território da Cidadania em 2008, essa questão se consolidou. Tem sido mais uma forma de descentralização, de operacionalização, de executar as atividades de uma forma que ela atinja o maior número de atores e de entidades presentes no território. (E.B.V., Presidente Prudente, 16 de julho de 2012).

Mesmo com todo o esforço dos gestores territoriais, verificamos que, no momento de realização desta tese de doutorado, as microrregiões não estavam funcionando, porque os coordenadores não conseguiram se articular a fim de fazer reuniões para discutir os temas relevantes os quais deveriam ser levados para as decisões no Fórum Territorial e nas assembleias do CODETER.

Apesar das dificuldades para fazer funcionar as microrregiões, algumas ações foram realizadas no território, com base nessa subdivisão geográfica, como, por exemplo, o Plano Safra Territorial e os Fóruns de Educação do Campo, utilizando essas microrregiões.

Entre as dificuldades de articular o território por microrregiões, para que as reuniões, fóruns e debates ocorram, estão aquelas associadas com o cumprimento dos prazos para encaminhar para as instâncias estaduais e federais as decisões tomadas no CODETER, porque isso demanda tempo para organizar os encontros microrregionais e depois o territorial. Se essa forma de trabalhar do CODETER fosse colocada em prática, muitas decisões e ações não seriam efetivadas no território, o que inviabilizaria toda a estrutura de atividades programadas. De fato, se todas as decisões passassem pelos coordenadores e a base social das microrregiões, a gestão do território seria inviabilizada, já que os prazos para os editais não

poderiam ser cumpridos, devido à complexidade de se trabalhar com essa forma de organização.⁵¹

É com essas características internas do CODETER que os gestores territoriais estão trabalhando, no TC do Pontal do Paranapanema, de maneira que muitas vezes se inviabiliza o projeto de desenvolvimento territorial, prejudicando ainda mais o atendimento às demandas dos beneficiários do programa.

Com relação às câmaras temáticas, elas surgiram com o objetivo de reunir pessoas com afinidade em um determinado tema, a fim de proporcionar uma melhor qualificação das ações direcionadas para solucionar ou minimizar os problemas decorrentes delas. Isso foi necessário, porque a plenária tinha, anteriormente, técnicos da educação, da saúde, da agricultura, e algumas pessoas não se interessavam pelos temas em pauta, os quais ficavam muito genéricos, fazendo com que alguns representantes não voltassem mais.

Com a implantação das câmaras temáticas, as pessoas passaram a se reunir por interesse, o que facilitou a aglomeração de profissionais ligados ao poder público e às organizações da sociedade civil, de acordo com o tema de seu interesse. Essa organização do CODETER facilitou o debate e o aprofundamento dos temas que, depois, eram trazidos para as reuniões do colegiado.

Todas as câmaras temáticas tinham um coordenador, porém, no momento da pesquisa de campo, realizada em julho de 2012, as que estavam funcionando eram a de Educação e Cultura e a de Organização da Produção e Comercialização. As outras duas câmaras temáticas, Direitos e Desenvolvimento Social e de Saúde, não estavam organizadas, de sorte que seus coordenadores e membros participavam apenas das reuniões gerais do CODETER.

Enfatiza a coordenadora da Câmara Temática da Saúde:

A participação dos agentes de saúde ainda é muito incipiente no colegiado e por isso não tem nenhuma ação direta da saúde funcionando, pois precisa mais de articulação. Mesmo assim existem várias representatividades dentro do colegiado, como os secretários de saúde de alguns municípios, enfermeiro, dentista, agente comunitário. São 32 municípios que participam desse colegiado, mas nem todos participam ativamente, uma vez que alguns, 4 ou 5 estão participando, portanto, essa representatividade é muito baixa e é necessário mais divulgação desse colegiado. (D. S., Presidente Prudente, 05 de outubro de 2012).

⁵¹ Nesse caso, as microrregiões são usadas para articular os agentes territoriais em eventos que podem levar mais tempo para serem realizados, como tem acontecido com os Fóruns Territoriais da Câmara Temática de Educação e Cultura.

Em entrevistas realizadas em julho de 2013 com os coordenadores das câmaras temáticas do TC do Pontal do Paranapanema, levantamos os principais temas e demandas dos beneficiários dos programas que constituem o PTC. Entre as principais necessidades elencadas pelos membros da **Câmara Temática da Saúde**, estão: a necessidade de melhoria no transporte de pacientes dos assentamentos para os hospitais e postos de saúde, com investimentos em veículos, como ambulância e veículo do tipo van, para o transporte dos doentes; aumentar a participação dos secretários de saúde dos municípios, nas reuniões do CODETER; e articular as demandas da saúde com as outras câmaras temáticas do território, como, por exemplo, a Câmara Temática de Direitos e Desenvolvimento Social.

Na **Câmara de Direitos e Desenvolvimento Social**, as demandas levantadas foram: implantação de serviços e equipamentos como os CRAS/CREAs, nos municípios do território, para que as pessoas possam ter acesso a atendimento especializado, tanto na zona rural como urbana; implantar ações para a redução do trabalho infantil; acabar com a violência contra a mulher e abuso sexual no território, sobretudo nos assentamentos; atendimento para as famílias de detentos; melhorar a participação na câmara temática; aumentar a participação da sociedade civil; e diminuir a rotatividade dos membros do poder público.

Com relação à **Câmara da Organização da Produção e Comercialização**, os principais temas debatidos são: melhorias nos sistemas produtivos do leite, café e mel; fortalecimento das hortas comunitárias; implantação de locais para armazenagem, transportes da produção de olerícolas para o PAA e PNAE; fortalecimento do processamento da produção da mandioca (farinheira); aquisição de caminhões para transportar a produção para os programas PAA e PNAE; aumento dos recursos do PROINF para atender às demandas dos projetos e ações, a fim de conseguir um maior envolvimento dos agricultores beneficiados, das associações e das lideranças na geração de emprego e renda; implantação de agroindústrias; e melhoria das pastagens e rebanhos.

Os principais temas abordados na **Câmara Temática da Educação e Cultura** são: instalação e ampliação de escola rural; realização de festas rurais temáticas; artesanato, bibliotecas e projetos fomentados pelo Governo Federal (Projeto Guri); capoeira; estruturação das escolas rurais com a implantação de um currículo que atenda as demandas dos jovens e da população do campo; realização de fóruns nas microrregiões, para diminuir as resistências de vários dirigentes sobre a educação do campo e implantação do PRONATEC-CAMPO⁵².

⁵²O objetivo do PRONATEC-Campo é promover a inclusão social de jovens e trabalhadores do campo, por meio da ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e da oferta de cursos de formação inicial

O Quadro 13 apresenta os temas relevantes, as demandas, os desafios e a possibilidade com que cada câmara pode contribuir, para que a abordagem do desenvolvimento com enfoque territorial se torne mais real, no território.

Quadro 13– Demandas e desafios das câmaras temáticas do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.

Câmaras temáticas	Principais demandas	Principais desafios	Como a câmara temática contribui para o desenvolvimento territorial
Educação e Cultura	Estruturação das escolas rurais, com a implantação de um currículo que atenda às demandas dos jovens e da população do campo.	O maior desafio é político, no sentido de diminuir as resistências de vários dirigentes sobre a educação do campo.	No debate sobre uma educação do campo que atenda às demandas dos jovens e adultos do campo.
Organização da Produção e Comercialização	Fortalecer a produção do leite, mel, café e mandioca, e melhorar a logística de transporte para PAA e PNAE.	Aumentar os recursos do PROINF, para atender às demandas dos projetos e aumentar a participação dos agricultores familiares nas reuniões.	Geração de emprego e renda, implantação de agroindústrias, dinamizar a comercialização para os mercados institucionais.
Direitos e Desenvolvimento Social	Implantar ações para a redução do trabalho infantil, violência contra a mulher, abuso sexual no território, principalmente nos assentamentos.	Melhorar a participação na câmara temática, aumentar a participação da sociedade civil e diminuir a rotatividade dos membros do poder público.	No debate dos direitos sociais no território, principalmente os relacionados aos direitos da criança e dos adolescentes, das mulheres etc.
Saúde	Melhoria no transporte de pacientes, investimentos em veículos como ambulância e van, para o transporte dos doentes.	Aumentar a participação dos secretários de saúde dos municípios, nas reuniões do CODETER.	Melhoria no transporte de pacientes e o acesso às cirurgias e exames.

Fonte: Pesquisa de campo.
Org: Sergio Pereira de Souza.

Essa divisão do TC do Pontal do Paranapanema tem possibilitado a descentralização das decisões no CODETER no território, pois uma quantidade maior de reuniões, palestras, encontros e fóruns programados pelos coordenadores das câmaras temáticas passou a ser realizada, propiciando um aumento na participação social nessas atividades.

Mesmo com as dificuldades em efetivar as ações propostas pela matriz territorial, devido ao pouco tempo em organizar as reuniões para o debate e a falta de recursos, a Assessora Territorial do TC do Pontal do Paranapanema, ao fazer uma avaliação das atividades realizadas pelas câmaras temáticas, afirma:

e continuada para trabalhadores, de acordo com os arranjos produtivos rurais de cada região. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18728:programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-emprego--pronatec-campo&catid=194:secad-educacao-continuada. Acesso em: 10 maio 2014.

Essa proposta se consolidou de forma muito espontânea e não foi uma exigência do MDA, pois foi algo que foi surgindo nas discussões e os participantes do CODETER foram sugerindo a formação das câmaras temáticas. Com o tempo essa forma de gestão foi se consolidando e passou a fazer parte do regimento interno do CODETER e tem se apresentado um processo bastante interessante na constituição desse colegiado. (E.B.V., Presidente Prudente, 16 de julho de 2012).

Cabe destacar que essa dinâmica não ocorreu em todas as câmaras temáticas, o que caracteriza ainda mais a gestão parcial do território.

A indicação do MDA/SDT é que os CODETER/CONSAD trabalhem de forma articulada entre a sociedade civil e o poder público, na elaboração de uma pauta territorial para definir as ações que deverão ser realizadas durante o ano, nos territórios. Essas ações são pré-definidas a partir de documentos como o PTDRS, a matriz do PTC e a matriz do território, que são discutidas e aprovadas nas conferências territoriais.

Com relação ao PROINF a questão que mais comparece como fator limitador para a preparação de propostas técnicas, é a falta de tempo hábil para atender às exigências dos editais do MDA/SDT, provocando a pouca participação dos agentes territoriais que, muitas vezes, apenas comparecem em eventos que, de alguma forma, canalizam recursos para investimentos diretos.

Apesar de ser praxe a divulgação do edital do PROINF para elaboração de propostas técnicas com pouco tempo, em média de 2 a 3 meses, fica muito difícil para os gestores territoriais fazer uma organização mais efetiva, por meio das microrregiões e câmaras temáticas junto aos beneficiários, de maneira que a preparação de toda a discussão e indicação dos projetos é executada apenas pelos participantes da Câmara Temática da Organização da Produção e Comercialização,

Portanto, não existe um diálogo mais rigoroso e profundo entre os participantes das outras câmaras temáticas; quando isso ocorre, é somente nas plenárias do CODETER. Tal dinâmica influencia diretamente a elaboração e a decisão de quais projetos são mais viáveis no território, não aprofundando a articulação das ações do PTC.

Nesse caso, as tomadas de decisões, são realizadas muitas vezes de forma apressada para atender ao prazo definido pelos editais do MDA/SDT, originando propostas técnicas com falhas, as quais só são detectadas após a instalação da infraestrutura, conforme verificamos com o barracão do café no TC do Pontal do Paranapanema e com os resfriadores de leite.

Explica o Coordenador Geral do TC do Pontal do Paranapanema:

O que acontece muitas vezes é que a falta de tempo não permite realizar debates sobre os editais em todas as microrregiões do território. Como o tempo para o envio de projetos para o PROINF, por exemplo, como é que você vai fazer reunião em cinco (5) microrregiões com data, com etapas, com a agenda do ministério. Tem algumas questões que dá, têm outras que não dá. Quando a gente tem essa possibilidade, a gente faz e tem dado certo e aumenta a participação, as pessoas conhecem o território. Essa quantidade de município é difícil por causa de nossa distância territorial, as pessoas, por exemplo, se você for até Rosana dá quase duzentos e vinte km, então assim, esse raio de atuação é difícil, é custo, é caro, e mesmo assim pelas características da nossa região, eu acho que a participação é boa e interessante, mas se pode pensar, a gente tem pensado alguma forma do colegiado poder aumentar essa participação. (J.X.A., Presidente Prudente, 16 de julho de 2012).

Um exemplo muito positivo para descentralizar a atuação do CODETER, no TC do Pontal do Paranapanema, foi a realização dos Fóruns de Educação do Campo, organizados pela Câmara Temática de Educação e Cultura, a qual promoveu micro fóruns nas cinco microrregiões do território, o que facilitou a participação de um grande número de agentes territoriais preocupados com a temática da educação do campo.

O objetivo principal desses micro fóruns foi propiciar debates sobre o tema “educação e cultura do campo”, para a elaboração de diagnóstico sobre essa temática no território que subsidiou a realização do 1º Fórum Territorial de Educação e Cultura do Campo, realizado em 28 de junho de 2013.

As câmaras temáticas do TC do Pontal do Paranapanema possibilitaram o debate de diversos temas associados às questões de gênero, infância, saúde e direito social, mas não desenvolveram uma maior influência e aprofundamento prático nesses assuntos pelos agentes dessas câmaras, no território, visto que não existe nenhum instrumento financeiro que passe pelo CODETER, para um melhor direcionamento na articulação e materialização dessas ações, diferentemente do PROINF, que libera recursos para a instalação de infraestrutura.

A despeito dessa pouca efetividade das câmaras temáticas, não se pode negar que o debate de vários temas (educação do campo, saúde, cultura, infraestrutura, cidadania, segurança alimentar e nutricional, participação social etc.), no CODETER, propicia o conhecimento desses problemas, no território, ainda que sem muita ação prática, já que faltam recursos econômicos para sua superação.

Contudo, é preciso destacar que, no TC do Pontal do Paranapanema, essa possibilidade esbarra no jogo de interesses que um determinado grupo mais organizado ou de um gestor municipal mais participante consegue obter, dentro das decisões tomadas no

CODETER, além da capacidade política que os agentes desse conselho têm para influenciar os ministérios, com vistas a uma efetividade de ação mais concreta, no território.

Essa dinâmica implica a implantação de ações com um viés setorial muito forte e, logo, a atuação da sociedade civil organizada em torno de um projeto de desenvolvimento territorial fica pouco abrangente.

Essa operacionalização fica ainda mais complexa e frágil, na medida em que é preciso vincular as demandas dos beneficiários à obrigação de o proponente (geralmente a prefeitura) entrar com uma contrapartida para a aprovação dos projetos.

Essa é uma das controvérsias e limites que o PROINF demonstra, quando propõe uma abordagem territorial em suas diretrizes, porque os projetos são implantados para atender a uma demanda municipal e não territorial. Isso muitas vezes tem rebatimentos negativos na eficiência das ações, e o desenvolvimento territorial torna-se mais frágil, já que isso vai depender dos interesses do poder público municipal em fiscalizar e direcionar esforços, para que os entraves possam ser resolvidos de modo a cumprir os objetivos do programa.

É necessário fortalecer e incentivar a participação de outros agentes territoriais ligados à sociedade civil, nas instâncias do CODETER (gestão territorial, câmaras temáticas e microrregiões) e as organizações sociais, como as associações, as cooperativas, os conselhos municipais, os consórcios, as agroindústrias, os prestadores de serviços (veterinários, agrônomos etc.) e os grupos de produtores, a fim de que eles possam participar da gestão dos projetos, desde sua implantação até sua utilização, não deixando sob a responsabilidade dos gestores e representantes, que, frequentemente, têm decidido onde, para quem e como serão realizados os investimentos.

Mesmo com todas essas limitações, a Assessora Territorial do TC do Pontal do Paranapanema avalia que houve algumas mudanças no território, mas que ainda não é possível dizer concretamente quais são:

É possível perceber algumas mudanças nesse território e nos outros territórios, a respeito do resultado do Programa Territórios da Cidadania. Os colegiados permanecem, apesar de terem surgidos, com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ela tem essa proposta de se descolar, de estar presente nos territórios, de apoiar a constituição desses territórios, de fornecer capacitações dos atores locais para a compreensão da política. A proposta é que esses colegiados tenham vida própria que não dependam de um ou de outro governo, então estamos trabalhando na perspectiva do empoderamento dos atores, das pessoas que estão envolvidas, porque foi o governo petista que instituiu essa política. (E.V.B., Presidente Prudente, 16 de julho de 2012).

A perspectiva do CODETER em trabalhar com o empoderamento dos atores locais, para que possam tomar o controle das ações do programa no território e ter uma participação mais ampla e democrática, torna o programa ainda mais complexo, porém, também desafiador, pois, para Ferreira et al. (2007, p. 128/129), empoderamento significa,

[...] dar legitimidade às iniciativas governamentais para descompromissar o poder público de parte de suas atribuições, conferindo “poder” às comunidades locais para resolverem seus próprios problemas. Nesse sentido, é usado como método ou estratégia e constitui uma forma de descentralizar a administração pública ou empresarial, sem distribuir o poder efetivo, mas abrindo as portas para o compromisso da população com o sucesso e responsabilidade com o insucesso.

Como instaurar um processo de empoderamento que crie condições e espaços para que uma quantidade maior de agentes territoriais seja beneficiada e que a participação representativa não seja uma prática constante?

Como empoderar indivíduos que participam de um programa com as regras e diretrizes definidas através dos manuais do Governo Federal, tanto no Programa Territórios da Cidadania como no PROINF?

A contradição se faz presente, no momento em que o Governo Federal, ao implantar um programa de governo para institucionalizar territórios, que, do ponto de vista geográfico, delimita as áreas de ações (grupos de municípios) com critérios (pobreza, IDHM baixo, beneficiários do Programa Bolsa Família, assentados, quilombolas, pescadores e indígenas), cujas ações são voltadas para a redução da pobreza, não poderá desenvolver o empoderamento desses sujeitos sociais e tão pouco efetivar um projeto de desenvolvimento territorial mais concreto.

Portanto, é preciso que as ações do programa continuem a ser implantadas de modo a fortalecer os beneficiários territoriais e suas formas de organização coletiva (associações, ONGs, cooperativas, grupos de produtores, gestores territoriais) para além da busca por recursos que beneficiem somente um município ou um segmento produtivo, mas que gerem autonomia social efetiva no território.

É nessa complexidade que procuramos perceber como os TC do Estado de São Paulo foram inseridos em uma política pública com enfoque territorial, em que o Governo Federal comparece como principal fomentador dos projetos e ações capazes de contribuir e concretizar a proposta de desenvolvimento, a partir dos TC.

A compreensão de mais uma realidade territorial e suas similaridades e especificidades pode auxiliar no entendimento do mecanismo usado pelo Governo Federal para a institucionalização desses territórios, no Estado de São Paulo.

Com essas constatações, pretendemos analisar a evolução do PROINF, nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva, para articularmos como essa ação no contexto do PTC e de suas diretrizes coopera para a proposta de desenvolvimento territorial do Governo Federal, tendo como eixo a Infraestrutura e o tema Gestão Territorial.

5.3 - O Território da Cidadania do Vale do Ribeira

Este item aborda os aspectos socioeconômicos e ambientais do TC do Vale Ribeira. Criado em 2008 pelo Decreto de 25/02/08 (s/n), que instituiu o Programa Territórios da Cidadania, o TC do Vale do Ribeira está localizado no Sul do Estado de São Paulo (Figura 13).

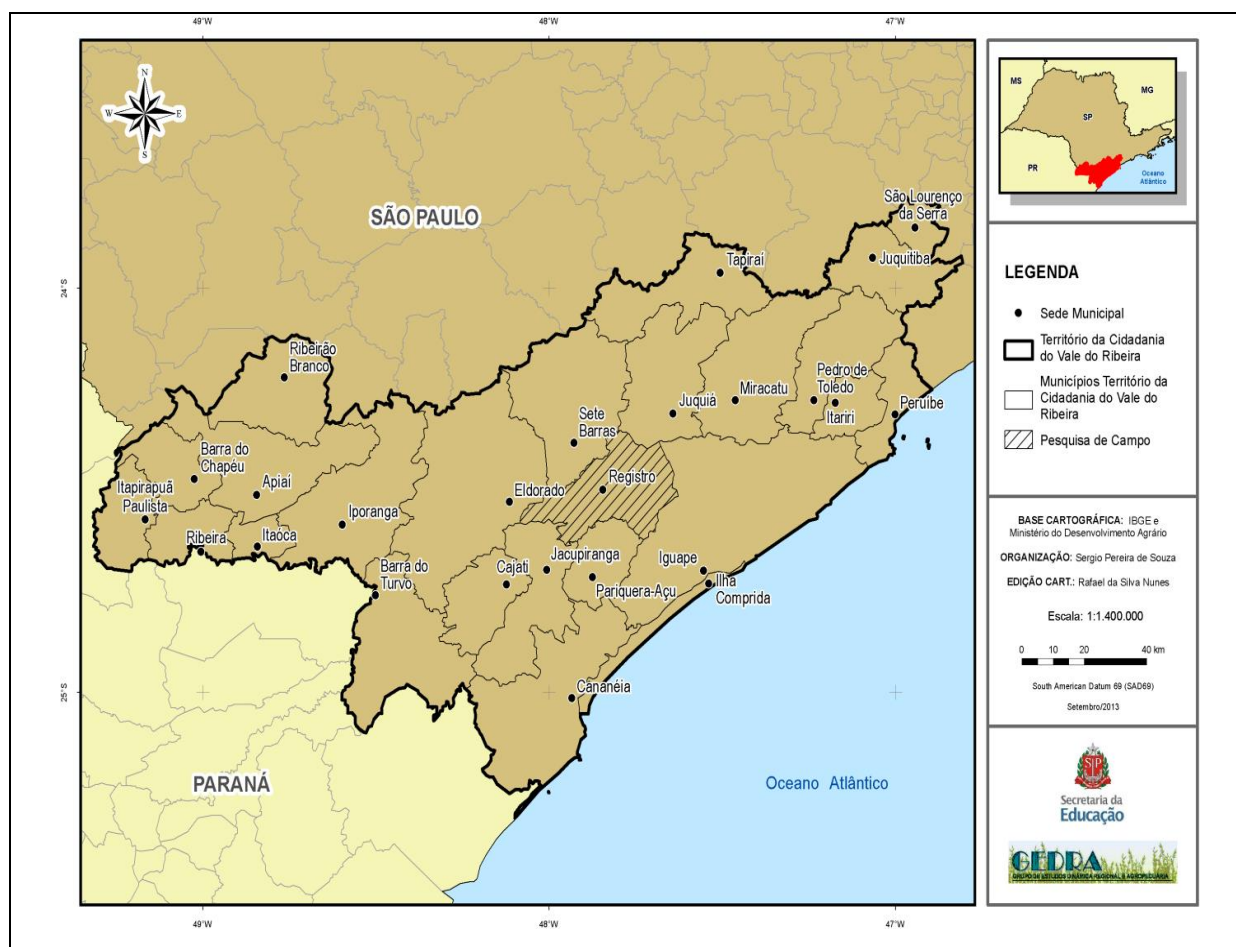
Ao ser “transformado” em TC, em 2008, pelo Governo Federal, o Vale do Ribeira incorporou essa “nova” denominação apenas parcialmente, porque esse território já era conhecido com esse nome e suas ações eram direcionadas pela política de desenvolvimento do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD).

Salienta a Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira:

O PTC vem posterior à formação do CONSAD e, portanto esse conselho permanece como o conselho de gestão, de deliberação de todo o território. Esse consórcio foi o primeiro do Brasil, e teve sua efetivação 2005. Na sua implantação esse conselho vem com a ideia de que a sociedade civil tenha uma participação privilegiada, maior numericamente do que a área governamental. Então ele foi concebido com 2/3 da sociedade civil e 1/3 com agentes governamentais, ou seja, esfera municipal, estadual ou federal. O CONSAD é efetivamente a instância de gestão do território. A partir daí surgiu forte e teve momentos de fluxo e refluxo sempre com a ideia de que no núcleo dirigente tivesse um prefeito para comprometer realmente os dirigentes dos executivos com as políticas públicas, mas também o vice-presidente da sociedade civil. Então eu vejo que o CONSAD no Vale do Ribeira teve um papel muito forte e se consolidou efetivamente, se tornando o nosso órgão dirigente. (S. K. V., Registro, 07 de julho de 2012).

O Território do Vale do Ribeira é formado por vinte e cinco municípios, conforme podemos observar na Figura 13.

Figura 13 - Território da Cidadania do Vale do Ribeira.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> – Acesso em: 18 ago. 2013.

Pelas afirmações da coordenadora geral, o TC do Vale do Ribeira incorporou as ações do PTC e passou a direcionar sua implementação, de acordo com as diretrizes desse programa, propiciando uma participação mais ativa da sociedade civil.

Na inclusão do Vale do Ribeira no PTC, foram selecionadas as mesmas variáveis para o TC do Pontal do Paranapanema, como o número de agricultores familiares convencionais, de comunidades quilombolas, de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, de pescadores e indígenas, IDHM etc.

No próximo item, vamos analisar os principais critérios utilizados para a inclusão do Vale do Ribeira no PTC, na perspectiva de compreender quem são os agentes beneficiários do PTC e do PROINF e quais são os resultados dessas políticas, nesses territórios.

5.3.1 – Aspectos socioeconômicos do TC do Vale do Ribeira

O objetivo desse item é fazer um panorama do território do TC do Vale do Ribeira, por meio de seus aspectos socioeconômicos, para, posteriormente, compreendermos quem são os beneficiários territoriais (agricultores familiares convencionais, quilombolas, assentados, pescadores e indígenas) que compõem a demanda social definida pelo Governo Federal, e como se processa a gestão realizada pelo CONSAD, nesse território.

Esse território apresenta características físicas (relevo, vegetação e hidrografia) bem diversas do TC do Pontal do Paranapanema e do Sudoeste Paulista.

O TC do Vale do Ribeira é caracterizado, no PTDRS (2011b, p. 12) como

[...] uma das mais antigas regiões de colonização do Brasil e suas condições de solo, clima e relevo ajudaram a condicionar uma ocupação histórica bastante diferenciada das demais regiões, destacando-se dentro do Estado pelas suas características sociais, culturais, econômicas e ambientais. Apesar de estar localizado no estado mais desenvolvido do país e de sua proximidade com as regiões metropolitanas de Curitiba, São Paulo e Baixada Santista o Território ficou relativamente excluído dos processos de desenvolvimento econômico e urbanização ocorridos no restante do Estado (Brasil, 2011b).

Partiremos de uma caracterização dos aspectos físicos do território para articularmos com as atividades desenvolvidas pelos sujeitos territoriais.

No PTDRS (2011b), os aspectos físicos do TC do Vale do Ribeira são assim descritos:

O clima do Território, na maior parte do tempo, fica sob a ação da massa de ar Tropical Atlântica, controlada pelo anticiclone subtropical semipermanente do Atlântico Sul. Pode ser classificado, de um modo geral, como tropical úmido com ligeira variação entre as zonas costeiras e da Serra de Paranapiacaba. Tem-se assim que o Baixo Vale possui um clima tropical úmido, ideal para o cultivo da banana e outras culturas tropicais, enquanto que o Alto Vale possui clima subtropical, adequado também para as olerícolas e frutíferas. As chuvas na Bacia do Ribeira somam em média, cerca de 1.400 mm/ano, com uma boa distribuição espacial e temporal, sendo observadas nas regiões mais altas algumas situações de deficiência hídrica no inverno. O Território possui grande disponibilidade de recursos hídricos superficiais. Conforme o Plano de Bacia são significativamente superiores à demanda, de tal modo que a soma dos consumos doméstico, industrial e de irrigação não atinge 7% da vazão mínima disponível (BRASIL, 2011b, p 13).

No Box 3, podemos observar aspectos dos recursos naturais do TC do Vale do Ribeira: o Rio Ribeira e seu afluente, o rio Iguape, no município de Apiaí.

Box 3 - Aspectos hidrográficos do TC do Vale Ribeira.



Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

As Fotos 1, 2 e 3 do Box 3 focalizam aspectos da vegetação (Mata Atlântica), do relevo e da hidrografia do TC do Vale do Ribeira.

Em termos de relevo, o território pode ser dividido em quatro compartimentos: o planalto, distribuído de Oeste a Leste; a escarpa do planalto; a serra costeira, que inclui morros isolados; e a planície costeira, situada junto ao mar e no trecho final do curso do Rio Ribeira de Iguape (BRASIL, 2011b).

Conforme ainda destacado no PTDRS do TC do Vale Ribeira (2011b, p. 13/14), esse território

[...] tem quase dois terços de sua área recobertos por vegetação natural, abrigando os maiores remanescentes contínuos de Mata Atlântica do país. A vegetação é composta por diversas formações deste Bioma, representados pela Floresta Ombrófila Densa (nas porções baixa e média do Vale), Floresta Ombrófila Mista, Floresta Estacional Semidecídua (as duas últimas na porção no Alto Vale) e ecossistemas associados de Restinga e Manguezais no litoral, além de ecossistemas insulares e ambientes de cavernas. O Território do Vale do Ribeira Paulista abrange uma área de 18.112,80 km², com cerca de 440.000 habitantes e densidade demográfica média de 24 habitantes por km². É a região menos urbanizada, com menor densidade demográfica e menor taxa de crescimento do Estado de São Paulo nos períodos recentes (BRASIL, 2011b).

No Box 4 (Foto 1, 2, e 3), são mostrados aspectos do relevo e da vegetação do TC do Vale Ribeira, em que aparecem o planalto e a escarpa do planalto, no município de Apiaí.

Box 4 - Aspectos do planalto e das escarpas do planalto no TC do Vale Ribeira.



Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

Ressalta o PTDRS do TC do Vale do Ribeira (2011b, p. 3):

Até bem recentemente o Vale do Ribeira era uma região essencialmente agrícola, mas o que os dados disponíveis mostram é que tem havido importantes mudanças na composição setorial da economia do território. Atualmente, a agricultura na região do Vale do Ribeira apresenta-se mais diversificada, tendo como maior expressão a bananicultura, que atende boa parte do mercado consumidor do Estado de São Paulo e responde por mais de 91,5% da parte da agropecuária no PIB territorial. A cultura de chá é uma atividade praticamente exclusiva do Território, que concentra praticamente toda a produção paulista e brasileira do produto. Outras explorações agrícolas têm aumentado em importância, como a fruticultura (maracujá, goiaba e abacate), a horticultura, o cultivo de palmeiras para palmito (real e pupunha), produção de plantas ornamentais, a criação de bovinos e a piscicultura. A pesca continua uma atividade importante nos municípios litorâneos (BRASIL, 2011b).

O Vale do Ribeira representa cerca de 7% da área total e tem 1,1% da população do Estado de São Paulo (BRASIL, 2011b).

Explica a Coordenadora Territorial do TC do Vale Ribeira:

A diversidade de municípios que compõem o território dificulta a implantação das ações, porque os territórios nunca são homogêneos, então temos que buscar um pouco de unidade no território. Já existe uma percepção cultural do que é o Vale do Ribeira para os agentes territoriais. Isso porque quando a gente está fora do território, a gente não diz eu sou de Registro, eu sou Pariquera, eu sou de Jacupiranga. A gente diz primeiro que é do Vale do Ribeira. Então tem uma identidade enquanto território muito forte. Essa identidade não significa que há igualdade de situações, que o território é homogêneo, no litoral temos a pesca, o caiçara, tem agricultura forte em determinado local. Iporanga não tem quase nada de agricultura é quase tudo unidade de conservação, mas tem um traço comum que é o desafio de uma região que ficou atrás do desenvolvimento do Estado, pois não acompanhou o ciclo do café. Do ciclo do café para cá é que a gente

sempre ficou a uns passos atrás do desenvolvimento do Estado, com característica muito específica de clima, o café não se adaptou aqui, pois apareceu praga, fungo, por isso esse território não acompanhou a ciclo do café no estado e, portanto foi sempre buscando seus caminhos. (S.K.V., Registro, 07 de julho de 2012).

Para Giacomini (2010), a dificuldade de acesso e das condições naturais adversas às atividades econômicas resultou num relativo isolamento do Vale do Ribeira e, conseqüentemente, na preservação dos seus recursos naturais.

Essa diversidade advinda da sua ocupação territorial se revela na população que habita esse território.

5.3.2 - Composição populacional e IDHM do TC do Vale do Ribeira

O TC do Vale do Ribeira abriga apenas 1,1% da população do Estado de São Paulo e apresenta características demográficas diferenciadas (BRASIL, 2011b).

Na Tabela 7, podemos observar a composição populacional e os índices de desenvolvimento humano municipal do TC do Vale do Ribeira.

Pela Tabela 7, é possível verificar que o TC do Vale do Ribeira apresenta uma composição populacional bem desigual, em seus municípios. O município de Ilha Comprida possui uma população urbana de 9.025 habitantes, sendo que 100% residem na cidade. Apiaí, Cajati, Cananeia, Iguape, Peruíbe, Registro, São Lourenço da Serra e Tapiraí apresentam população urbana acima de 70%.

Os municípios de Barra do Chapéu e Ribeira, por sua vez, têm população rural acima de 60%, com 71% e 63%, respectivamente.

Essas concentrações populacionais nos espaços rural e urbano dos municípios do TC do Vale do Ribeira são reflexos do processo de urbanização pelo qual o Brasil passou, a partir da década de 1970, e em virtude de municípios como Ilha Comprida, Iguape e Cananeia estarem localizados nas proximidades do litoral.

Tabela 7– População total, urbana e rural e Indicadores de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Vale do Ribeira - 2010.

Município	População (2010)	População Urbana (2010)	%	População Rural (2010)	%	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	IDHM Renda (2010)	IDHM Longevidade (2010)	IDHM Educação (2010)
Apiáí	25.191	18.218	72,32	6.973	27,68	0.493	0.612	0.727	0.739	0.816	0.637
Barra do Chapéu	5.244	1.544	29,44	3.700	70,56	0.442	0.605	0.710	0.662	0.835	0.647
Barra do Turvo	7.729	3.174	41,07	4.555	58,93	0.325	0.488	0.660	0.617	0.779	0.599
Cajati	28.372	20.720	73,03	7.652	26,97	0.318	0.482	0.641	0.625	0.792	0.532
Cananeia	12.226	10.436	85,36	1.790	14,64	0.434	0.579	0.694	0.658	0.832	0.611
Eldorado	14.641	7.205	49,21	7.436	50,79	0.450	0.625	0.720	0.677	0.851	0.649
Iguape	28.841	24.687	85,60	4.154	14,40	0.450	0.588	0.691	0.633	0.847	0.615
Ilha Comprida	9.025	9.025	100,00	0	0	0.473	0.632	0.726	0.691	0.847	0.653
Iporanga	4.299	2.401	55,85	1.898	44,15	0.451	0.694	0.725	0.696	0.823	0.666
Itaoca	3.228	1.760	54,52	1.468	45,48	0.356	0.581	0.703	0.637	0.816	0.668
Itapirapuã Pta	3.880	1.892	48,76	1.988	51,24	0.364	0.533	0.680	0.627	0.787	0.637
Itariri	15.471	9.879	63,85	5.592	36,15	0.313	0.504	0.661	0.595	0.816	0.594
Jacupiranga	17.208	9.369	54,45	7.839	45,55	0.449	0.596	0.677	0.642	0.837	0.577
Juquiá	19.246	12.139	63,07	7.107	36,93	0.477	0.618	0.717	0.687	0.832	0.644
Juquitiba	28.737	22.240	77,39	6.497	22,61	0.463	0.618	0.700	0.654	0.823	0.637
Miracatu	20.592	10.586	51,41	10.006	48,59	0.417	0.583	0.709	0.680	0.791	0.662
Pariquera-Açu	18.446	12.661	68,64	5.785	31,36	0.452	0.563	0.697	0.645	0.803	0.655
Pedro de Toledo	10.204	7.033	68,92	3.171	31,08	0.490	0.623	0.736	0.682	0.862	0.678
Peruíbe	59.773	59.105	98,88	668	1,12	0.465	0.595	0.696	0.654	0.812	0.634
Registro	54.261	48.169	88,77	6.092	11,23	0.493	0.655	0.749	0.730	0.854	0.675
Ribeira	3.358	1.236	6,81	2.122	63,19	0.509	0.650	0.754	0.718	0.851	0.702
Rib. Branco	18.269	9.293	50,87	8.976	49,13	0.306	0.462	0.639	0.592	0.797	0.553
S. Lourenço da Serra	13.973	12.719	91,03	1.254	8,97	0.416	0.574	0.698	0.635	0.797	0.673
Sete Barras	13.005	7.191	55,29	5.814	44,71	0.449	0.600	0.728	0.704	0.823	0.666
Tapiraí	8.012	5.728	71,49	2.284	28,51	0.447	0.546	0.673	0.651	0.832	0.562
	443.231	328.419	-	114.821	-	0.446	0.579	0.681	0.647	0.846	0.578

Fonte: Sistema de Informações Territoriais – Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=verMunTR&m=3547700>>. Acesso em: 24 jun. 2013, e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil– 2013.

Enfatiza o PTDRS (2011, p.12) do TC do Vale do Ribeira:

Esse território pode ser dividido em municípios litorâneos, que tem como características a atividade pesqueira e um rico patrimônio histórico e biológico: Cananéia, Iguape, Ilha Comprida e Peruíbe; em municípios do Médio Vale, onde há uma predominância dos bananicultores, e uma importante produção de chá e horticultura: Barra do Turvo, Cajati, Eldorado, Itariri, Jacupiranga, Jiquiá, Jiquitiba, Miracatu, Parquera-Açu, Pedro de Toledo, Registro, Sete Barras e Tapiraí; os municípios do Alto Ribeira, de predominância agrícola e onde se encontra uma das maiores concentrações de cavernas do país, com grande potencial de exploração do ecoturismo: Apiaí, Barra do Chapéu, Iporanga, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Ribeira e Ribeirão Branco. Ressalta-se que alguns dos municípios têm identidade também com regiões próximas. Peruíbe também está incluída na Região Metropolitana de Santos. Jiquitiba e São Lourenço pertencem à Região Metropolitana de São Paulo e Tapiraí tem grande proximidade com Sorocaba (BRASIL, 2011b).

Essa localização territorial, com municípios com grande concentração de população urbana e outros com população rural alta, reflete as desigualdades sociais com reflexo nos IDH municipais.

Com relação aos indicadores de desenvolvimento humano municipal, entre 1991 e 2010, os índices do TC do Vale do Ribeira revelaram um avanço significativo, indicando uma melhora na qualidade de vida da sua população (Tabela 7).

Com base nos dados da Tabela 7, pode-se perceber que, de 1991 a 2010, todos os IDHM dos municípios do TC do Vale do Ribeira tiveram uma melhora significativa, visto que a totalidade dos municípios estava entre 0.3 a 0.5 e passou para 0.6 ou 0.7. Dos 25 municípios do TC do Vale do Ribeira, em 2010, 13 ainda tinham IDHM abaixo de 0.7.

O índice que mais contribuiu para a melhoria do IDHM nos municípios do TC do Vale do Ribeira foi o da expectativa de vida da população, com 20 unidades municipais evidenciando longevidade acima de 0.8. A renda e a educação foram os índices que menos foram ampliados, entre 1991 e 2010, cooperando com os baixos níveis de IDHM.

Esses dois aspectos (renda e educação) são decorrentes do baixo dinamismo socioeconômico do território, que não consegue desenvolver atividades produtivas as quais contemplem a população mais pobre, refletindo diretamente no rendimento familiar da população pobre e extremamente pobre, localizadas no território e que estão submetidas a essa forma perversa de não desenvolvimento.

5.3.3 – Demanda social do TC do Vale do Ribeira

O público a ser beneficiado pelas ações do PTC, definido pelo MDA/SDT, é aquele formado por agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores, considerados como demanda social.

O TC do Vale do Ribeira apresenta uma diversidade maior de beneficiários territoriais rurais, em comparação com o TC do Pontal do Paranapanema. Nesse território (TC do Vale do Ribeira), quem mais se destaca são os agricultores familiares convencionais e os pescadores.

Com essa diversidade social, as ações do CODETER destinadas a atender às necessidades dos beneficiários territoriais tornam-se um desafio para a inserção desses agentes, no processo de desenvolvimento rural e territorial.

Os agricultores familiares convencionais são representados por diversos grupos, desde os agricultores e extrativistas mais precarizados, até aqueles com alguma inserção em mercados estruturados e incluindo as populações tradicionais, como caiçaras, ribeirinhos e quilombolas (BRASIL, 2011b).

A produção agrícola nas pequenas propriedades se reparte entre olerícolas folhosas, como alface, couve, almeirão, rúcula, salsinha, cebolinha, acelga, e não folhosas, como vagem, chuchu e mandioca. As frutas, como a banana, o mamão e o abacaxi, também são produzidas na região.

O uso de máquinas e implementos (arado e trator etc.) é fornecido, com a cobrança de horas por máquinas pela prefeitura, com o uso da patrulha agrícola.

A Tabela 8 traz o número de cada uma dessas categorias, no TC do Vale do Ribeira.

De acordo com a Tabela 8, o TC do Vale do Ribeira possui 7.037 agricultores familiares, 159 famílias assentadas, 3.438 pescadores, 17 terras indígenas e 29 quilombolas.

Quanto ao número de agricultores familiares convencionais, os dados da Tabela 8 revelam que Ribeirão Branco, Eldorado, Sete Barras e Miracatu são os municípios com maiores números de agricultores convencionais.

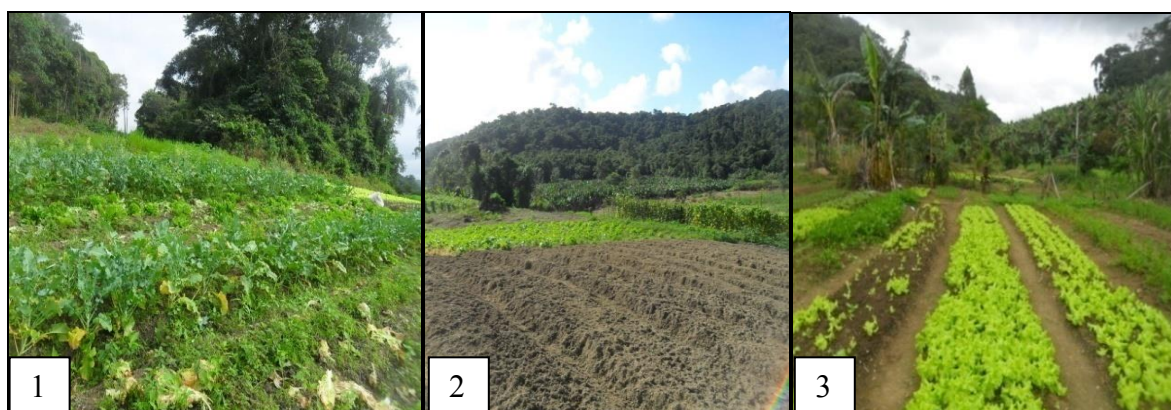
Tabela 8 - Demanda social, número de famílias beneficiárias do PBF, em situação de extrema pobreza e pobres por município do TC do Vale do Ribeira – 2013.

Município	Agricultores Familiares	Famílias Assentadas	Pescadores	Terras Indígenas	Quilombolas	Bolsa Família	Nº de famílias em extrema pobreza	Nº de famílias pobres
Apiáí	314	85	0	0	0	4.424	2.893	1.331
Barra do Chapéu	367	0	0	0	0	1.668	817	851
Barra do Turvo	279	0	0	0	5	1.660	1.002	658
Cajati	325	0	3	0	0	4.963	1.900	3.063
Cananeia	7	0	879	2	7	1.815	885	930
Eldorado	866	66	0	0	9	3.032	1.319	1.713
Iguape	331	0	1.656	4	1	4.086	2.385	1.701
Ilha Comprida	1	0	127	0	0	976	533	443
Iporanga	192	0	1	0	6	1.029	633	396
Itaoca	90	0	2	0	1	715	493	222
Itapirapuã Paulista	260	0	0	0	0	1.023	583	440
Itariri	198	0	11	1	0	2.329	1.612	717
Jacupiranga	428	0	2	0	0	2.464	758	1.706
Juquiá	258	0	2	0	0	3.592	1.586	2.006
Juquitiba	17	0	1	0	0	5.624	2.794	2.830
Miracatu	541	8	0	0	0	3.723	1.593	2.130
Pariquera-Açu	165	0	6	4	0	2.426	830	1.596
Pedro de Toledo	145	0	3	0	0	1.959	549	1.410
Peruíbe	97	0	702	2	0	5.102	3.494	1.608
Registro	317	0	42	0	0	7.362	2.416	4.946
Ribeira	178	0	0	0	0	773	299	474
Ribeirão Branco	955	0	0	0	0	4.874	2.170	2.704
São Lourenço da Serra	1	0	0	0	0	1.531	727	804
Sete Barras	594	0	1	4	0	2.653	1.198	1.455
Tapiraí	111	0	0	0	0	1.284	435	849
Total Território	7.037	159	3.438	17	29	71.087	33.904	37.183

Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2>. Acesso em: 1º jul. 2013.

Ao analisar as características da forma de produção dos agricultores familiares convencionais entrevistados no município de Registro, verificamos que existe certa diversificação da produção, nos pequenos estabelecimentos rurais, provocada pelo incentivo de programas de comercialização, como o PAA e o PNAE, de modo a auxiliar de maneira decisiva para que os produtores familiares permaneçam na sua pequena propriedade, pois fornece uma fonte de renda para os familiares⁵³(Box 5).

Box 5 – Produção dos agricultores familiares convencionais no TC do Vale Ribeira.



Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

No Box 5, estão: na Foto 1, a produção de couve; na Foto 2, o plantio de alface e preparo do solo; e, na Foto 3, o plantio de alface e salsinha, juntamente com a produção de banana. Nas fotos do Box 5 aparecem, igualmente, aspectos da Mata Atlântica que se localiza nas áreas mais altas das pequenas propriedades rurais do TC do Vale do Ribeira e que são áreas de preservação permanente.

Além dos agricultores familiares convencionais, outros beneficiários territoriais (demanda social para o MDA) que existem no TC do Vale do Ribeira são os assentados⁵⁴.

Com respeito aos assentados no TC do Vale do Ribeira, eles aparecem nos municípios de Apiaí, com 85 famílias assentadas, e Eldorado, com 66.

Vivendo em área de Mata Atlântica, os assentados são protagonistas de um processo de produção agroecológica que colabora com a preservação dos recursos naturais do TC do Vale do Ribeira.

⁵³ No Capítulo 6, faz-se uma análise mais específica do PROINF e das demandas dos agricultores familiares convencionais e assentados, nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva, localizados nos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, respectivamente.

⁵⁴ Os assentados não foram objetos diretos de pesquisa desta tese de doutorado, no TC do Vale do Ribeira, pois, no município em que a pesquisa foi realizada (Registro), não existem assentamentos rurais implantados, mas, no contexto geral desse território, os assentados são agentes importantes para a compreensão das políticas com abordagem territorial e ênfase no espaço rural.

Em pesquisa efetuada nos dois assentamentos do TC do Vale do Ribeira, Santos et al. (2009) notaram que eles possuem mais de 80% de sua área coberta por vegetação natural, sendo um desafio para a sua conservação e manejo sustentável.

Santos et al. (2009, p. 163) enfatizam:

O Assentamento Prof. Luis de David Macedo localizado no município de Apiaí possui área de 7.767,219 ha, sendo que dessa área 87 % está constituído por mata nativa e 13% destinada a produção. O assentamento PDS A. T. e Pereira localizado nos municípios de Eldorado e Sete Barras possui 3.060 ha, com 90 % de mata nativa e 10 % destinado à produção. Ambos estão localizados no Vale do Ribeira, região de maior remanescente de Mata Atlântica do país.

A propósito das principais atividades agroecológicas desenvolvidas nos assentamentos rurais do TC do Vale do Ribeira, Santos et al. (2009, p. 4164) destacam que

[...] diversas outras estratégias de manejo da biodiversidade local vem sendo desenvolvidas, tais como: coleta de sementes de espécies nativas, produção de mel, produção de plantas ornamentais, produção de polpa de Juçara (*Euterpe edulis*), introdução de espécies e sistemas com foco na segurança alimentar, entre outros. No Assentamento Prof. Luis de David Macedo, em não havendo sistemas produtivos de base agroecológica na região para serem comparados, foram concebidos e estão em fase de consolidação. Adicionalmente vêm sendo planejados projetos em: artesanato e manejo de taquaras (espécies exóticas invasoras nas áreas do assentamento de Apiaí), coleta de sementes de espécies nativas, manejo de plantas medicinais, cultivo de variedades crioulas de mandioca, feijão e milho, turismo rural, dentre outras.

Os assentados do TC do Vale do Ribeira também têm papel fundamental na preservação dos recursos ambientais desse território, de sorte que ações mais direcionadas englobando os aspectos multidimensionais do território precisam ser debatidas e implantadas, no sentido de desenvolver atitudes ambientalmente mais condizentes com as características dessa população atendida pelo MDA, sobretudo com projetos contemplados pelo PROINF, para a efetivação de infraestrutura produtiva e social que atenda às demandas das famílias assentadas.

Outros beneficiários do TC do Vale do Ribeira são os pescadores. Esses agentes comparecem em maior número nos municípios de Iguape (1.656), Cananeia (879) e Pedro de Toledo (702), situados no litoral, onde essa atividade econômica tem uma importância expressiva, no território. No município de Registro, no qual a pesquisa de campo foi realizada, existem 42 pescadores cadastrados pelo MDA.

Esse território também constitui, no âmbito da Política Territorial de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura⁵⁵ do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), um Território de Pesca e Aquicultura, com seu respectivo Programa Territorial de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura (BRASIL, 2011b).

Segundo o documento “Política Territorial da Pesca e Aquicultura” (2009, p. 2),

[a] Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura é uma das diretrizes do Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura. Ela incorpora a abordagem territorial aos programas e ações do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e busca entender as necessidades dos pescadores e aquicultores no seu contexto, trazendo o setor para dialogar com os demais atores territoriais e favorecendo processos participativos. (BRASIL, 2009).

O MPA utiliza-se do mesmo conceito do Programa Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ampliando as possibilidades de articulação das ações do MPA ao esforço do Governo Federal no enfrentamento da pobreza e da exclusão social, da degradação ambiental e das desigualdades regionais, sociais e econômicas.

O MPA explicita, no documento “Política Territorial da Pesca e Aquicultura” (2009, p. 2):

A abordagem territorial traz para as ações do MPA duas novidades: a ampliação da participação social e a descentralização dos processos de decisão. A adoção da abordagem territorial implica em fortalecer, nos territórios, a capacidade dos pescadores e aquicultores de se integrarem ao esforço dos demais atores sociais e governos locais na gestão social do desenvolvimento. Ao focar no segmento da pesca e aquicultura, o MPA tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios, capacidades sociais de auto-gestão, aonde as organizações dos pescadores e aquicultores podem protagonizar iniciativas em prol do desenvolvimento territorial (BRASIL, 2009).

Além dos agricultores familiares convencionais, dos assentados e pescadores, outros sujeitos territoriais que há no TC do Vale do Ribeira são os indígenas.

⁵⁵Lei 11.959, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, que tem como objetivo promover: o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, assim como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade; o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos e o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira e de suas comunidades.

De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o TC do Vale do Ribeira possui 12 terras indígenas, sendo duas em Cananeia; quatro em Iguape; uma em Itariri; quatro em Pariquera-Açu; e duas em Peruíbe.

As comunidades indígenas Guarani têm uma representação própria muito débil, contando com assessoria de ONGs e órgãos públicos (BRASIL, 2011B).

Até o momento de realização da pesquisa de campo, os índios e suas demandas não são enfocadas nos temas debatidos no CONSAD, portanto, nas ações do TC do Vale do Ribeira, esses sujeitos territoriais continuam “invisíveis” nas ações direcionadas para o território.

Uma possibilidade de inclusão mais efetiva dos indígenas, nas discussões e propostas de projetos direcionados para o atendimento de suas demandas, é a criação de uma Câmara Temática do Índio, no âmbito das instâncias do CONSAD do território, a qual propiciaria uma maior participação de órgãos, como a FUNAI, nos debates das questões territoriais, com o levantamento das demandas dos indígenas como grupo que pode ajudar e participar das ações ligadas às questões do desenvolvimento territorial.

Com relação aos quilombolas no TC do Vale do Ribeira, existia, em 2010, um total de 29 comunidades quilombolas.

As comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, os quais se autodefinem a partir das relações com a terra, do parentesco, do território, da ancestralidade, das tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que, em todo o País, haja mais de três mil comunidades quilombolas (INCRA, 2013)⁵⁶.

As populações remanescentes de quilombos têm reforçada sua identidade, em organizações de escala local, regional e nacional, em articulação com os movimentos negros, os Movimentos dos Atingidos por Barragens (MAB), entidades ambientalistas (como o Instituto Socioambiental - ISA) (BRASIL, 2011b).

Os conceitos de quilombos e de remanescentes de quilombolas são definidos pelo ITESP (2000) como

[...] toda a comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado. Assim, a condição de remanescente de quilombo é também definida de forma ampla e enfatiza os elementos

⁵⁶ Para maiores informações sobre os quilombolas no Brasil e as ações do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para esse sujeito territorial veja: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acesso em 23 de agosto de 2013.

identidade e território. Com efeito, o termo em questão indica: a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos e é utilizado para designar um legado, uma herança cultural e material que lhe confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar específico.

No âmbito das ações do Programa Territórios da Cidadania, foi realizado, entre 2 e 5 de julho de 2012, o Seminário Integrado de Ações do Programa Brasil Quilombola, com o objetivo de propiciar aos representantes das comunidades a oportunidade de conhecerem as políticas públicas atinentes às populações quilombolas, disponibilizadas por diferentes órgãos das esferas estadual e federal, relativas às ações de sustentabilidade e direitos de cidadania, para além das ações de regularização fundiária atribuídas ao INCRA (na esfera federal) e à Fundação ITESP (na esfera estadual).

Desse seminário, participaram representantes do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), das prefeituras municipais do território, do Programa Luz para Todos, da Caixa Econômica Federal, que discutiram diversos temas associados ao modo de vida dos quilombolas, como regularização fundiária, educação, saúde, infraestrutura, previdência social e desenvolvimento.

As principais demandas das comunidades quilombolas do TC do Vale do Ribeira, no que concerne à infraestrutura, são a abertura e melhoria de acesso às comunidades quilombolas, como as estradas, as pontes; universalização do Programa Luz para Todos, com tarifa diferenciada; garantia de acesso das comunidades quilombolas ao Programa Minha Casa, Minha Vida Rural; implantação de unidades de processamento para o beneficiamento de produtos dos quilombolas, como a banana, o pescado; e instalação de telefones coletivos nas comunidades.

Segundo a Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira,

[...] uma demanda muito atual no Vale do Ribeira é a questão da regularização dos títulos das terras. Para isso foi implantado um projeto de Cadastro Rural através de um convênio entre o Governo Federal, o MDA, o ITESP e as prefeituras para fazer o Georreferenciamento de quase 80% do território, quase todos os municípios do território estão dentro do programa. O resultado desse projeto vai propiciar um levantamento inicial de nosso território, contribuindo com a questão da titulação de terras quilombolas. (S.K.V., Registro, 07 de julho de 2012).

Para a Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira, a Sr^a S.K. V.,

[...] na agricultura familiar nós temos uma demanda forte no território que é a questão das Unidades de Conservação, que é um conflito forte entre o Estado e os habitantes que são tradicionais e não há uma definição, ou melhor, há uma definição autoritária por parte do governo de impedir qualquer tipo de atividade nessas áreas e até o Programa Luz para Todos, não consegue entrar, então os moradores estão lá a 40, 50 anos sem energia elétrica e o governo até a pouco tempo cria unidades de conservação em cima da cabeça das pessoas. (S.K.V., Registro, 07 de julho de 2012).

Nessa diversidade de sujeitos territoriais envolvidos com a questão das dinâmicas rurais do TC do Vale do Ribeira, vamos encontrar aqueles que são beneficiários diretos do programa de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. Esses beneficiários territoriais formam a categoria dos pobres e extremamente pobres, a qual está presente no espaço rural e urbano no território (Tabela 8).

De acordo com informações disponíveis no *site* Sistema de Gestão Estratégica, o número de pessoas em situação de extrema pobreza em 2010, no TC do Vale do Ribeira, era de 33.904, dos quais 14.931 (44 %) são de população rural.

Com relação aos beneficiários do Programa Bolsa família (PBF), o TC possuía, em 2010, um total de 71.087 famílias beneficiárias.

Na Tabela 8, podemos verificar o número de pessoas em situação de extrema pobreza e de beneficiários de recursos do Programa Bolsa Família (PBF), por município, no TC do Vale do Ribeira. Conforme essa tabela, os municípios com maior número de pessoas em situação de extrema pobreza são Peruíbe (3.494), Apiaí (2.893), Juquitiba (2.794) e Registro (2.416).

Quanto ao Programa Bolsa Família, os municípios que se destacam em número de famílias beneficiárias são: Registro (7.362), Juquitiba (5.624), Cajati (4.963) e Ribeirão Banco (4.874).

Do total de 71.087 famílias que recebem benefícios do PBF, 37.183 são consideradas pobres e 33.904, como extremamente pobres.

Na ótica da Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira, o Programa Bolsa Família,

[...] é fundamental para o desenvolvimento do território. Existe município do TC do Vale do Ribeira em que 30% a 40% das famílias recebem recursos do Programa com Bolsa Família, principalmente nos espaços rurais do município. Em Registro são 25% da população, com quase 4 milhões/ano investidos para a redução da pobreza. (S.K.V., Registro, 07 de julho de 2012).

É com essa diversidade de condições dos sujeitos territoriais que o CONSAD tem que organizar as necessidades e articular uma rede de ações, tanto no espaço rural como urbano, a fim de desenvolver estratégias capazes de estimular o desenvolvimento territorial e rural.

Assim, o CONSAD tem um papel fundamental em realizar a gestão nos espaços de debates para a construção de diálogos e ações democráticas, para que os sujeitos territoriais possam participar do desenvolvimento socioeconômico do território.

5.3.4–Gestão do CONSAD do TC do Vale do Ribeira

O TC da Cidadania do Vale do Ribeira é organizado pelo Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), que tem sua sede no município de Registro.

A diversidade de beneficiários territoriais e suas características socioeconômicas são temas essenciais para a elaboração do PTDRS pelo CONSAD, que é o colegiado a fazer a gestão das ações do PTC e do PROINF, nesse território.

Salienta a Coordenadora Geral do CONSAD:

Esse foi o primeiro CONSAD do Brasil e foi implantado em 2005, com o objetivo de organizar a sociedade civil e o poder público em torno de um projeto de desenvolvimento local para o combate à fome. (S.K.V., Registro, 7 de julho de 2012).

Por sua vez, a Assessora Territorial do TC do Vale do Ribeira frisa:

O CONSAD do TC do Vale do Ribeira foi criado nos marcos da política de combate à fome e à pobreza do governo federal, na gestão de 2003 a 2010, e abrange todos os vinte e cinco municípios do Território, sendo sua instância maior de articulação e gestão. É formado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço, do poder público, totalizando 150 membros. Possui um núcleo diretivo de acordo com os critérios estabelecidos no estatuto. O Núcleo diretivo é formado por: Coordenador Executivo; Diretor Financeiro; Secretário Executivo; três representantes de cada uma das quatro microrregiões (microrregião 1: Alto Vale; microrregião 2: Eixo BR; Microrregião 3: Lagamar; Microrregião 4: Portal do Vale) do território; dois representantes governamentais estaduais e dois federais (sem direito a voto). Esse conselho é formado por 2/3 da sociedade civil organizada, como pessoa jurídica, associações de agricultores familiares, sindicatos de agricultores familiares. São vários sindicatos, ONGs muitas delas trabalham com a agricultura familiar, entidades de representação da própria agricultura familiar ou são entidades que apóiam a agricultura, cooperativas, igrejas

evangélicas, Associação dos Portadores de Necessidades Especiais (APAE), pescadores artesanais, apicultores e grupos de mulheres. (T. M. S., Registro, 6 de julho de 2013).

O TC do Vale do Ribeira apresenta uma tradição de organização, inclusive pelo pioneirismo da constituição de seu Colegiado Territorial, o CONSAD. A participação ativa nas discussões para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial, por parte de diversas entidades representativas e de administrações municipais, é ilustrativa da organização territorial (BRASIL, 2011b).

O Sistema de Gestão do PTDRS deve visar às seguintes metas: transformar as estratégias do PTDRS em ações operacionais; transformar essas estratégias em tarefas para o Colegiado; estruturar a sinergia institucional para as estratégias do PTDRS; converter as estratégias em um processo contínuo e enriquecedor (BRASIL, 2010).

Para que essa forma de gestão seja funcional, foram criadas, no território, as microrregiões e as câmaras temáticas, as quais objetivam facilitar a organização das atividades do CONSAD entre os municípios. Essa divisão foi realizada por meio de critérios como a proximidade entre as unidades municipais e as necessidades dos beneficiários no território.

O TC do Vale do Ribeira se constitui geograficamente por vinte e cinco municípios e está subdividido em quatro microrregiões, para facilitar o trabalho de organização (Quadro 14).

Quadro 14 - Microrregiões do TC do Vale do Ribeira.

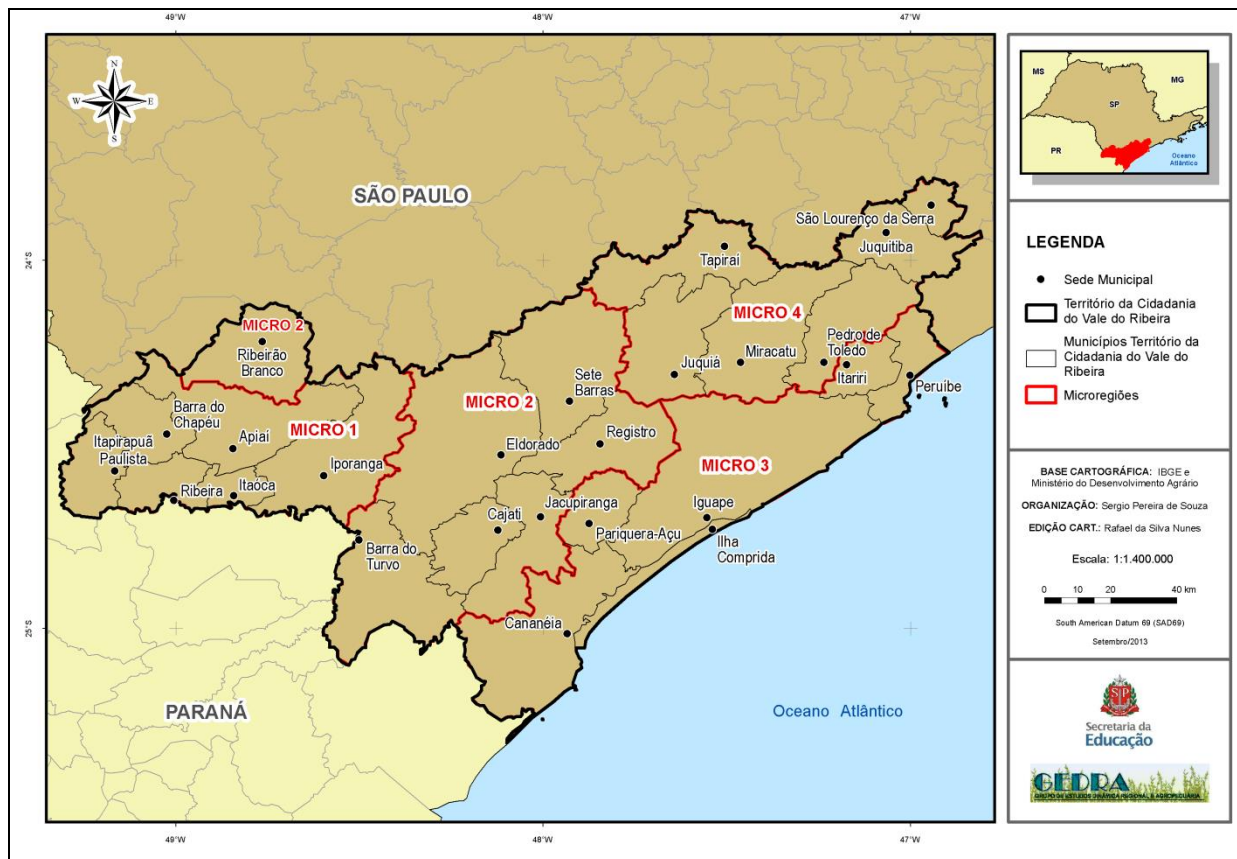
Microrregião 1 Alto Vale	Microrregião 2 Eixo BR	Microrregião 3 Lagamar	Microrregião 4 Portal do Vale
Apiáí	Barra do Turvo	Cananeia	Juquiá
Barra do Chapéu	Cajati	Iguape	Juquitiba
Iporanga	Eldorado	Ilha Comprida	Miracatu
Itaoca	Jacupiranga	Itariri	Pedro de Toledo
Itapirapuã Pta.	Registro	Pariquera-açu	São Lourenço da Serra
Ribeira	Sete Barras	Peruíbe	Tapiraí
-	Ribeirão Branco	-	-

Fonte: CONSAD, 2012.

O objetivo desse recorte geográfico é facilitar a comunicação entre os membros do CONSAD e a realização de reuniões para a formação de uma rede de informações no território.

A Figura 14 mostra a espacialização da divisão do TC do Vale do Ribeira em microrregiões.

Figura 14 – Microrregiões do Território da Cidadania do Vale do Ribeira.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> – Acesso em: 18 ago. 2013.

Ressaltamos que a atuação do CONSAD ficou restrita às demandas do público do PROINF, assim como de outras ações que compõem o *mix* PTC. Essa singularidade influenciou diretamente os temas e debates travados pelos membros desse conselho, configurando uma proposta de desenvolvimento pontual, pois não aglutinou outros agentes, atores e temas específicos do território, mesmo aqueles que estão vinculados aos sistemas produtivos dos beneficiários, como as agroindústrias e os compradores de produtos hortifrutigranjeiros.

Assim como no TC do Pontal do Paranapanema, a gestão territorial do TC do Vale do Ribeira por microrregião não apresentou resultados positivos e expressivos, porque as reuniões e os debates, em sua maior parte, foram feitos no município de Registro, sede do CONSAD.

Quanto às Câmaras Temáticas, cada território define os temas a serem tratados por cada uma e que, geralmente, são determinados pelas observações das demandas e necessidades dos beneficiários territoriais.

Foram definidas pelo CONSAD do TC do Vale do Ribeira cinco câmaras temáticas: Turismo; Agricultura Familiar; Pesca e Aquicultura; Segurança Alimentar; Meio Ambiente e Infraestrutura. As Câmaras Temáticas foram criadas com o intuito de agrupar as instituições e agentes interessados em aprofundar temas estratégicos para o desenvolvimento territorial, como espaços de discussão técnica e política, onde são formulados e acompanhados os programas e projetos.

Ao mesmo tempo, as câmaras temáticas servem como "espelho" para a implantação das políticas públicas e para estreitar a relação com os Ministérios que participam do PTC, por meio da realização de eventos (reuniões, encontros e conferências) para os quais os representantes dos ministérios são convidados. As câmaras temáticas são espaços de construção, diálogo, negociação e articulação de ações e estratégias setoriais, com o objetivo de assegurar um planejamento participativo e estratégico do poder público e da sociedade civil e facilitar o trabalho do CONSAD, porque são arranjos organizacionais com participação paritária entre o setor público e a sociedade civil, que reúne diversos agentes orientados para fortalecer o desenvolvimento local.

Na prática, procura se exercer a democracia participativa, de modo a traçar planos de desenvolvimento territorial, segundo a identidade e potencial indicado pelos moradores do território (técnicos, produtores, comunidades tradicionais, organizações não governamentais e órgãos de governos estaduais e federais).

As Câmaras Temáticas, ao abordarem temas específicos, propiciam a apropriação, o levantamento das demandas dos beneficiários territoriais, divulgando as diretrizes das ações do PTC, do PROINF e de outros programas do Governo Federal, no território.

No TC do Vale do Ribeira, o principal desafio para os coordenadores é qualificar e aumentar a participação dos agentes territoriais nas reuniões organizadas pelos coordenadores das câmaras temáticas, principalmente porque a maior parte das atividades acontece no município de Registro, o que demanda deslocamento e investimento (custo) de recursos para esse fim.

O Quadro 15 traz os temas, as demandas, os desafios e a contribuição das Câmaras Temáticas do Vale do Ribeira.

Quadro 15 - Demandas e desafios das câmaras temáticas do Território da Cidadania do Vale do Ribeira.

Câmaras temáticas	Principais demandas	Principais desafios	Como a câmara temática contribui para o desenvolvimento territorial
Agricultura Familiar	Implantação de políticas públicas da agricultura familiar (PRONAF, PAA, PNAE), gestão de recursos, assistência técnica, agroindústria, comercialização.	Desenvolvimento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), desenvolvimento da cadeia de produtos não madeireiros da Mata Atlântica.	Desenvolvimento da ATER, providências para regularização da emissão de DAPs (Declaração de Aptidão ao PRONAF), nos municípios.
Turismo	Turismo rural, melhoria de infraestrutura: comunicação e estradas dentro do território.	Capacitação para o Turismo Rural e Infraestrutura Turística.	No debate para o desenvolvimento do turismo rural, no território, com a participação da agricultura familiar na geração de empregos.
Segurança Alimentar	PAA e PNAE. Comercialização de alimentos. Assistência técnica. Espaço de vendas.	Conscientização e apoio técnico e controle do uso de agrotóxicos. Melhoria para implantação do PAA e PNAE no território.	Essa câmara contribui nos temas do PNAE, do PAA, para articular melhor as ações com os agricultores, os gestores e os nutricionistas.
Pesca e Aquicultura	Elaboração do “Programa Territorial da Pesca e Aquicultura”.	Necessidade de colocar para funcionar um frigorífico em Jacupiranga, criado no ano 1999 e que nunca funcionou.	Desenvolvimento da cadeia produtiva do peixe no território.
Meio Ambiente e Infraestrutura	Desenvolvimento sustentável. Agrofloresta; agricultura sustentável e licenciamento ambiental, gestão dos resíduos sólidos.	Implantação do SUASA no Vale. Melhoria do sistema de licenciamento ambiental.	Na medida em que discute e delibera sobre as questões de meio ambiente e infraestrutura regional, forma cidadãos mais conscientes de sua atuação local e influência regional no ambiente.

Fonte: Pesquisa de campo,
Org: Sergio Pereira de Souza.

Com relação aos temas debatidos nas câmaras temáticas do TC do Vale do Ribeira, podemos destacar:

A **Câmara Temática da Agricultura Familiar** trata das políticas, programas e projetos ligados mais diretamente à agricultura familiar, à acessibilidade rural e sua logística, à adequação entre produção e consumo e produção sustentável. Suas principais demandas são a implantação de políticas públicas da agricultura familiar (PRONAF, PAA, PNAE), a gestão de recursos, assuntos relacionados à legislação ambiental, investimentos na produção agrícola (assistência técnica, agroindústria, comercialização) e desenvolvimento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Entre seus principais desafios, podemos citar:

desenvolvimento da cadeia de produtos não madeireiros da Mata Atlântica e discussão sobre interfaces entre regularização ambiental e políticas para a agricultura familiar.

Na **Câmara Temática do Turismo**, são discutidas formas de se aplicar políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente e o turismo rural, no território, e sua relação com a Copa do Mundo de 2014. Entre as principais demandas de investimentos, é preciso melhorar a infraestrutura, a comunicação e as estradas. As ações dessa câmara temática têm cooperado com o desenvolvimento do turismo rural, no território, para que a agricultura familiar possa gerar empregos, por meio de atividades como turismo de aventura, festas tradicionais etc.

Os participantes da **Câmara Temática de Segurança Alimentar** tratam de assuntos associados com a implantação do PAA e do PNAE, no território, e buscam melhorar a comercialização de alimentos, a assistência técnica prestada e a conscientização da necessidade do controle do uso de agrotóxicos. Essa câmara contribui para a estruturação do PNAE e do PAA, a fim de articular melhor as ações entre os agricultores, os gestores e as nutricionistas.

Destaca a coordenadora da Câmara Temática de Segurança Alimentar do TC do Vale do Ribeira:

Essa forma de organização no território tem contribuído bastante com a democratização das ações, porque as demandas são trazidas e discutidas nas câmaras temáticas para que os agentes territoriais possam encontrar a melhor forma de resolver os problemas. (I.C.A., Registro, 6 de julho de 2013).

Prossegue a mesma coordenadora:

É preciso saber por que as pessoas não estão participando das reuniões, se é por causa de deslocamento ou porque a prefeitura não está te liberando. O que está acontecendo é procurar conscientizar da importância da participação. O deslocamento das pessoas é complicado, os municípios daqui do Vale do Ribeira não são muito perto um do outro, então tem o pessoal do Alto Vale que faz parte do nosso CONSAD e nem sempre eles podem estar presentes. (I.C.A., Registro, 6 de julho de 2012).

Os agentes territoriais que participam da **Câmara Temática da Pesca e Aquicultura** são os responsáveis pelas ações ligadas ao desenvolvimento da pesca, inclusive com as funções de gestão da Política Territorial de Pesca e Aquicultura, desenvolvida pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Outra ação dessa câmara temática é a elaboração do “Programa Territorial da Pesca e Aquicultura”, que levou em conta as condições ambientais, a produtividade e a comercialização. Deve-se frisar a necessidade de colocar para

funcionar um frigorífico, construído pelo Ministério do Meio Ambiente, em Jacupiranga, no ano de 1999 e que nunca funcionou, assim como o desenvolvimento da cadeia produtiva do peixe no território. As ações dessa Câmara poderiam contribuir para o desenvolvimento territorial, pois procura incentivar a realização dessa cadeia produtiva, através de um processo produtivo que respeite o meio ambiente.

Segundo o coordenador da Câmara Temática da Pesca e Aquicultura do Vale do Ribeira,

[...] essa câmara foi criada em função de um projeto assinado entre a Plural Cooperativa e a então Secretaria da Pesca e Aquicultura do Governo Federal, hoje Ministério da Pesca e Aquicultura para articular a implantação da política territorial do MPA, a qual previa a construção de um colegiado de governança. Como já havia um colegiado maior (o CONSAD), nas reuniões e oficinas para implantação da política territorial da pesca e aquicultura surgiu a proposta de construir uma Câmara Temática para funcionar como colegiado específico articulada com o CONSAD do Vale do Ribeira que funciona como um Colegiado do Território da Cidadania. (G.A.D., Registro, 8 de agosto de 2012).

O coordenador ressalta que a demanda mais significativa dos pescadores do território se refere à

[...] necessidade de colocar em funcionamento um frigorífico que foi construído pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em Jacupiranga, no ano 1999, que precisa de reforma nos equipamentos que permaneceram parados e sofreram deterioração com o tempo (Câmaras frigoríficas, fábrica de gelo e infraestrutura), porque o empreendimento estava voltado para a produção do filé de tilápia cultivada, mas os projetos não apresentaram viabilidade econômica, fazendo com o frigorífico e os equipamentos sofressem deterioração. (G.A.D., Registro, 8 de julho de 2012).

No período de realização da pesquisa de campo (julho de 2012), a Câmara Temática da Pesca e Aquicultura do TC do Vale do Ribeira estava desarticulada, devido à expectativa que os pescadores criaram, em torno das possibilidades de investimentos pelo MPA, em implantar a Política de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca, no território.

Esse desestímulo dos agentes territoriais ligados à pesca foi provocado, conforme o coordenador da Câmara Temática da Pesca e Aquicultura do Vale do Ribeira,

[...] pelo não atendimento das demandas, provocando um desgaste nos agentes locais que tem levado ao descrédito das políticas públicas destinadas à infraestrutura. Por iniciativa da Coordenação do CONSAD tenta-se estimular a participação desta importante Câmara Temática mediante a

procura de viabilização das demandas através de outros Ministérios, uma vez que o MPA parece estar bastante desarticulado (até hoje em SP se sofre com a falta de um superintendente). A Política Territorial parece ter desaparecido do MPA. Essa atuação do MPA no território provocou uma grande desmobilização, pois os instrumentos que foram criados por iniciativa do governo (Política Territorial) despertaram grandes expectativas e os projetos elaborados pelas entidades nucleadas na Câmara Temática foram frustrantes. Nenhum foi atendido. O esforço no setor produtivo continua sendo feito de forma artesanal, com baixa produtividade diante de uma demanda de peixe cada vez maior na alimentação escolar. Para isso, resta insistir no que sobrou de Política Territorial no “Território da Cidadania” e tentar através do MDA reativar o frigorífico de Jacupiranga, o que seria um estímulo que significaria investir na capacidade de mobilização da sociedade. Isto se equivale com qualquer “programa de capacitação” tão insistentemente proposto pelos órgãos governamentais. No Vale do Ribeira tem gente capacitada para participar de colegiados de governança, mas essas pessoas estão céticas. As ações desta Câmara poderiam contribuir para o desenvolvimento territorial rural sem dúvidas, pois levanta uma cadeia produtiva em harmonia com o meio ambiente. Pode superar rapidamente a cadeia da banana e da pupunha, criando mais possibilidades de trabalho e renda numa atividade do setor alimentício de excelência, pois a cada dia aumenta a procura de peixe no Brasil. (G.A.D., Registro, 8 de agosto de 2012).

E ele continua:

Esse território tem um grande potencial para a atividade de aquicultura, pois existe um grande potencial para essa função na medida em que o Vale é praticamente um aquífero de superfície com abundância de água de boa qualidade, boa temperatura e técnicos de grande experiência. Na década de 80 o Vale do Ribeira já foi o maior produtor de peixe em tanque escavado do estado de São Paulo, segundo a secretaria de agricultura do Estado. Por outro lado no litoral temos um lagamar com excelentes possibilidades para o cultivo em tanques redes. Além disso, com a rentabilidade demonstrada no plano de negócio do frigorífico poderíamos desenvolver uma política de comercialização de cunho solidário com as prefeituras interessadas em incluir peixe na alimentação escolar. (G.A.D., Registro, 8 de agosto de 2012).

Os agentes territoriais que participam da **Câmara Temática do Meio Ambiente e Infraestrutura** procuram debater, deliberar e aplicar toda e qualquer política de implantação de infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico da região, dentre as quais estão a agrofloresta, agricultura sustentável e o licenciamento ambiental. Atuam também na gestão participativa das unidades de conservação, gestão dos resíduos sólidos, implantação do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), no Vale. Na medida em que discutem e deliberam sobre as questões de meio ambiente e infraestrutura regional, seus

participantes procuram formar cidadãos mais conscientes de sua atuação local e sua influência regional no ambiente.

Um dos temas que estava sendo debatido, tanto no CODETER como na Câmara Temática do Meio Ambiente e Infraestrutura, refere-se à questão da implantação de moradia rural. Sobre esse assunto, observe-se que, pela fala dos treze produtores familiares convencionais entrevistados, está ocorrendo uma melhoria significativa nesse tipo de infraestrutura (residências). Em todas as propriedades pesquisadas, as residências foram construídas com material de alvenaria, propiciando uma melhoria na vida das famílias.

Um programa que está em funcionamento no TC do Vale do Ribeira é o “Programa Minha Casa, Minha Vida Rural”⁵⁷, que tem proporcionado uma melhoria considerável às condições de vida dos pequenos produtores familiares convencionais que estão sendo contemplados e contrataram esse financiamento para a construção de suas casas (Box 6).

Box 6—Aspectos das moradias construídas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida Rural no TC do Vale Ribeira.



Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

⁵⁷O Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMVR) foi criado pelo Governo Federal, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no ano de 2009, para possibilitar ao agricultor familiar ou ao trabalhador rural o acesso à moradia digna. O programa atende a todos os municípios do país e permite a compra de material para viabilizar a construção de uma casa nova ou a conclusão/reforma e/ou ampliação da moradia já existente. Os recursos são do Orçamento Geral da União (OGU), sendo concedidos ao agricultor familiar ou trabalhador rural para aquisição do material de construção e pagamento de mão de obra, a fim de construir a sua casa. O valor é de até R\$ 25.000,00 para construção da casa e de até R\$ 15.000,00 para conclusão/reforma e/ou ampliação da casa existente. O PMCMVR viabiliza a participação das famílias beneficiadas na construção das suas casas, na gestão dos recursos financeiros e na manutenção dos bens e/ou serviços gerados, proporcionando o desenvolvimento comunitário. O acesso ao programa se dá por meio de grupos de, no mínimo, quatro e, no máximo, 50 famílias organizadas por uma entidade sem fins lucrativos ou pelo Poder Público, que apresenta a proposta à Caixa Econômica Federal para análise. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/habitacao_rural/ate15000/index.asp>. Acesso em: 17 out. 2013.

O Box 6 apresenta aspectos de moradias construídas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida Rural. Na Foto 1, temos casas já terminadas; na Foto 2, residência em construção; e, na Foto 3, aspectos do interior de uma residência em fase de implantação pelo Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMVR).

Essa forma de gestão do TC do Vale do Ribeira tem despertado a atenção de diversos agentes territoriais para a questão dos agricultores familiares desse território, mas não consegue abranger outros atores sociais e sistemas produtivos locais e territoriais, os quais poderiam colaborar para a busca de um desenvolvimento territorial mais amplo.

A implantação de ações fica restrita ao público do PTC e suas ações, produzindo uma efetividade do programa que podemos classificar como parcial, pontual e, quando muito, municipal, no âmbito do território.

Para continuarmos com a caracterização do TC do Estado de São Paulo, no próximo item, vamos abordar o TC do Sudoeste Paulista.

5.4 - O Território da Cidadania do Sudoeste Paulista

Neste item, abordaremos as características socioeconômicas e físicas do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.

A inclusão do Sudoeste Paulista foi definida com base nos mesmos critérios adotados na seleção dos primeiros territórios beneficiados: menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); reduzido dinamismo econômico; número de assentados de reforma agrária, agricultores familiares convencionais, número de pescadores, de quilombolas, terras indígenas e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

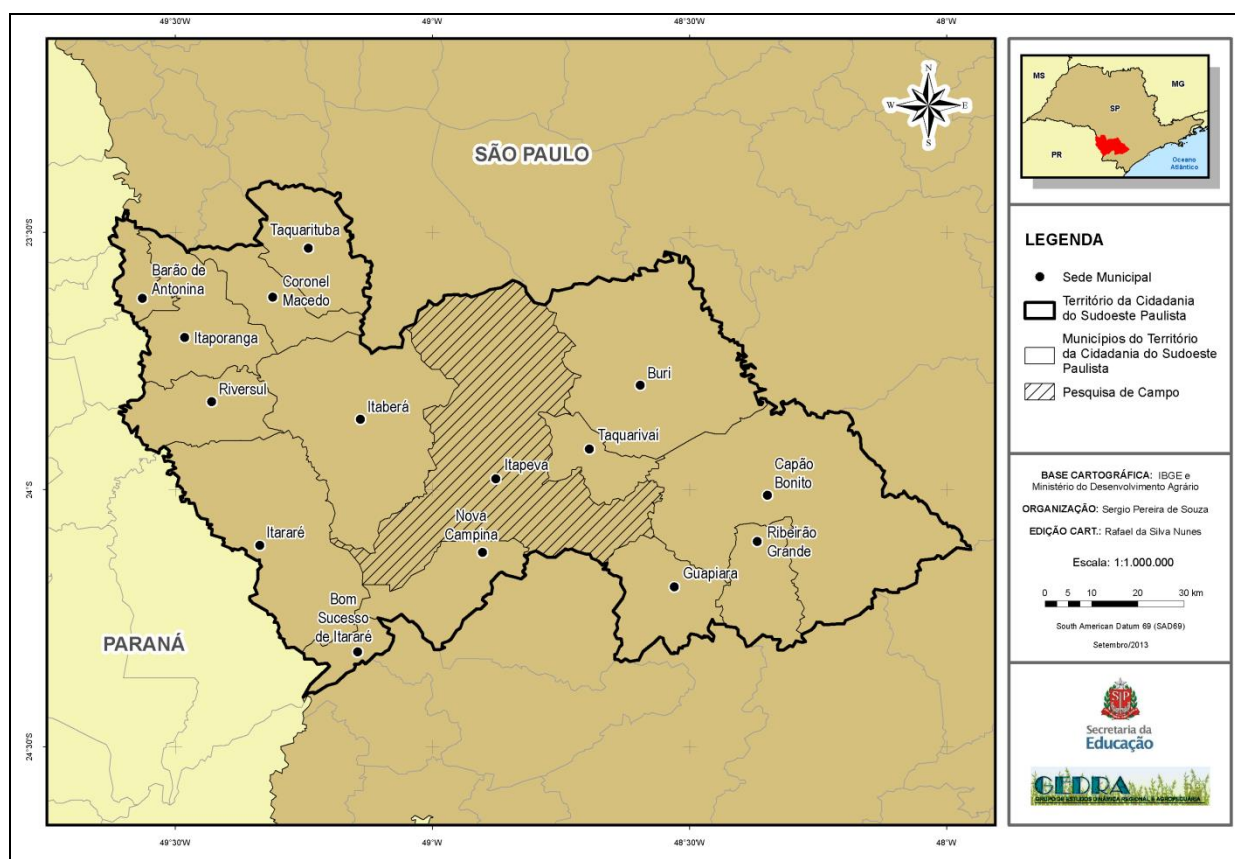
As informações disponíveis no *site* do Programa Territórios da Cidadania indicam:

O Território Sudoeste Paulista, abrange uma área de 10.063,60 Km² e é composto por 15 municípios. A população total do território é de 312.073 habitantes, dos quais 67.415 vivem na área rural, o que corresponde a 21,60% do total. Possui 6.605 agricultores familiares, 415 famílias assentadas, 1 comunidades quilombolas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,73.⁵⁸

O Território Sudoeste Paulista é composto por 15 municípios (Figura 15).

⁵⁸Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 18 ago. 2013.

Figura 15 - Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> - Acesso em: 18 ago. 2013.

Em 2009, o Sudoeste Paulista foi “transformado” em TC e passou a ser tratado como uma região prioritária para a execução das políticas públicas do Governo Federal, por intermédio de uma abordagem de desenvolvimento territorial recomendada por esse nível de governo.

O TC do Sudoeste Paulista está localizado na porção Sudoeste do Estado de São Paulo, próximo à divisa com o Estado do Paraná, inserido na Bacia do Rio Paranapanema. Atualmente, esse TC abrange 15 municípios: Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Capão Bonito, Coronel Macedo, Guapiara, Itaberá, Itapeva, Itaporanga, Itararé, Nova Campina, Ribeirão Grande, Riversul, Taquarituba e Taquarivaí. Ressalta-se que está em fase de oficialização a mudança do município de Ribeirão Branco do Território Vale do Ribeira para o Território Sudoeste Paulista, com o qual tem maior identidade e inserção (BRASIL, 2011c).

O TC do Sudoeste Paulista apresenta índices de desenvolvimento humano abaixo do contexto da economia brasileira, tornando-se foco prioritário da atenção do Governo Federal para a redução da pobreza.

Apesar de se situar relativamente próximo à Região Metropolitana de São Paulo, considerada como grande polo irradiador de desenvolvimento para o território nacional, a região não chegou a receber os efeitos positivos dessa proximidade, configurando-se em uma das regiões mais pobres do Estado de São Paulo (NOGUEIRA, 1999).

Explicita o PTDRS do Sudoeste Paulista (2011c, p. 6):

A região Sudoeste Paulista é uma área de antiga colonização, marcada pela importante rota dos tropeiros que vinham da região Sul para São Paulo. Entretanto, ainda apresenta baixos índices de desenvolvimento humano. O seu processo de desenvolvimento, com expressivo aumento da exploração florestal (antes extrativismo, agora silvicultura), mineração e lavouras de grãos também é marcado pela degradação ambiental e concentração de renda. Apesar de estar localizado no estado mais desenvolvido do país e de sua proximidade com as regiões metropolitanas de Curitiba, São Paulo e Sorocaba, o Território ficou relativamente excluído dos processos de desenvolvimento econômico e urbanização ocorridos no restante do Estado (BRASIL, 2011c).

Para Nogueira et al. (2005, p. 68),

[a] região concentra pequenas e médias propriedades, responsáveis pela produção de alimentos tradicionais para consumo interno, de baixa mecanização e tecnologia e utiliza grande contingente humano, ainda que representem empregos sazonais de baixos salários. Convive, também, com muitos latifúndios tecnificados. Seus indicadores sociais apontam também para a má distribuição de renda e baixa escolaridade.

Na visão de futuro traçada pelos agentes territoriais, no PTDRS (2011c, p. 45), percebemos que a agricultura realizada em base familiar no território passa a ser uma atividade fundamental para o desenvolvimento territorial, pois, nesse documento, a

[...] agricultura familiar é reconhecida e valorizada como uma das bases do desenvolvimento territorial sustentável, em todas as suas dimensões (ambiental, econômica e social) e os agricultores familiares, principalmente os que estão organizados em cadeias produtivas planejadas são o público alvo das ações delineadas e executadas no território em que a comercialização e o processamento são duas fases do sistema produtivo agropecuário garantindo uma renda adequada (BRASIL, 2011c).

Assim, ao priorizar os agricultores familiares que estão inseridos em cadeias produtivas planejadas, efetiva a inclusão dos mais organizados na política pública preconizada pelo PTC e pelo PROINF. Essa perspectiva de desenvolvimento pode deixar de fora do plano de desenvolvimento territorial e recomendado pelo Governo Federal, através do PTC, os produtores que não conseguem se inserir nos padrões dessas políticas públicas.

Essa síntese das características do TC do Sudoeste Paulista pode ser complementada com os aspectos físicos e socioeconômicos, os quais configuram de forma mais abrangente esse território.

5.4.1 – Aspectos socioeconômicos do TC do Sudoeste Paulista

O clima do TC do Sudoeste Paulista pode ser classificado, de um modo geral, como tropical úmido, com ligeira variação entre as regiões mais ao interior e a Serra de Paranapiacaba. O período mais chuvoso vai de setembro a março, sendo agosto considerado o mês mais seco. O território possui grande disponibilidade de recursos hídricos superficiais, que, conforme o Plano de Bacia, são superiores à demanda. A irrigação das atividades agrícolas se constitui numa das maiores demandantes, em termos do uso de água na bacia do Alto Paranapanema. O Sudoeste está inteiramente inserido na Bacia do Alto Paranapanema, que corresponde à Unidade de Gestão de Recursos Hídricos (UGRH) nº 14, do Sistema de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. Os principais rios são: Itararé, Taquari, Apiaí-Açu e o próprio Paranapanema (BRASIL 2011c).

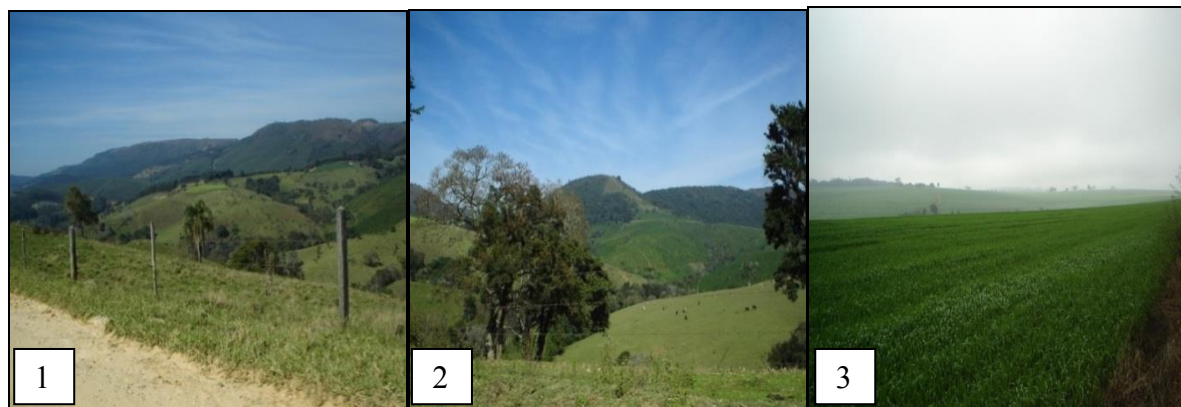
Acrescentam Nogueira et al. (2005, p. 68):

A região Sudoeste possui uma densa rede hidrográfica e caracteriza-se pela presença de vegetação de capoeiras em algumas encostas das colinas, garantindo as cabeceiras dos rios e, nas baixadas ainda se encontra alguma mata ciliar, tendo também campos limpos, campos cerrados e trechos de cerrados. Apresenta clima ameno, sujeito a ventos sul e sudeste, com geadas fracas.

Em relação à geomorfologia, a principal unidade é o Planalto de Guapiara, caracterizado por morros baixos, com altitudes variando entre 700 e 800 m. Próximo a Itararé, são encontradas escarpas estruturais, em parte associadas aos falhamentos regionais e, em parte, às atividades erosivas. Em alguns municípios do território (como Capão Bonito, Guapiara, Itapeva e Itararé), destaca-se a ocorrência de grandes depósitos de calcário, explorados para a fabricação de cimento, cal ou pedra britada (BRASIL, 2011c).

No Box 7, focalizam-se alguns aspectos do relevo do TC do Sudoeste Paulista.

Box 7 - Aspectos do relevo do TC do Sudoeste Paulista – município de Itapeva.



Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

Nas fotos 1 e 2 do Box 7, pode-se observar o Planalto de Guapiara entre os municípios de Itapeva e Guapiara. Na foto 3, temos plantação de aveia em propriedade particular, no município de Itapeva.

Nogueira et al. (2005, p. 68) esclarecem:

A região destaca-se como a segunda do estado em termos de área ocupada com florestas naturais, desfrutando de uma natureza exuberante para o turismo ou ecoturismo mais propriamente, que poderia dar aproveitamento econômico às extensões de mata Atlântica.

No PTDRS (2011c, p. 15), a vegetação do TC do Sudoeste Paulista é caracterizada como

[...] nativa remanescente [...] um pouco mais de 20% da área do Território, abrangendo dois Biomas, Cerrado e Mata Atlântica e formações de contato entre estes. O uso das terras nas demais áreas é representado principalmente por reflorestamento; culturas perenes e temporárias e pastagens. Observa-se uma tendência de substituição das áreas de pastagem por reflorestamento (BRASIL, 2011c).

No Box 8, podemos perceber aspectos da vegetação e do uso do solo do TC do Sudoeste Paulista.

Box 8–Aspectos da vegetação e do uso do solo no TC do Sudoeste Paulista.



Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

As fotos 1, 2 e 3 (Box 8) mostram aspectos da vegetação nativa e do uso do solo do TC do Sudoeste Paulista, território que possui áreas ocupadas com cana-de-açúcar, milho, mandioca, trigo, pastagem e eucalipto.

Na atividade agropecuária, destaca-se a criação de gado de leite, a produção de milho e eucalipto, realizada em pequenas propriedades rurais.

5.4.2- Composição populacional e IDHM do TC do Sudoeste Paulista

O TC do Sudoeste Paulista apresentava, em 2010, uma população total de 312.063 habitantes, distribuída pelos espaços rurais e urbanos (Tabela 9).

Pela Tabela 9, podemos verificar que o município de Itapeva se destaca em termos de população total, com 87.753 habitantes, dos quais 73.956 (84,28%) são de população urbana e 13.797 (15,72%) de população rural.

Os municípios que possuem um maior número de população rural no território são: Ribeirão Grande, com 5.078 (68,42%), Guapiara, com 10.763 (59,81%), e Taquarivaí, com 2.340 (45,43%).

Formado por 15 municípios (Tabela 9), o TC do Sudoeste Paulista apresenta uma composição populacional que está concentrada em quatro municípios: Itapeva, Itararé, Capão Bonito e Taquarituba, perfazendo um total de 204.156 mil habitantes, ou seja, 64% da população total do território.

Tabela 9- População total, urbana, rural e Indicador de Desenvolvimento Humano dos municípios do TC do Sudoeste Paulista- SP.

Município	População (2010)	População Urbana (2010)	%	População Rural (2010)	%	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	IDHM Renda (2010)	IDHM Longevidade (2010)	IDHM Educação (2010)
Barão de Antonina	3.116	1.913	61,39	1.203	38,61	0.493	0.612	0.727	0.739	0.816	0.637
Bom Suc. de Itararé	3.571	2.430	68,05	1.141	31,95	0.464	0.593	0.711	0.676	0.820	0.649
Buri	18.563	14.992	80,76	3.571	19,24	0.305	0.539	0.660	0.605	0.775	0.613
Capão Bonito	46.178	37.824	81,91	8.354	18,09	0.379	0.542	0.667	0.642	0.799	0.578
Cor. Macedo	5.001	3.865	77,28	1.136	22,72	0.428	0.579	0.721	0.675	0.826	0.671
Guapiara	17.998	7.233	40,19	10.765	59,81	0.401	0.561	0.690	0.653	0.811	0.619
Itaberá	17.858	12.139	67,98	5.719	32,02	0.344	0.514	0.675	0.634	0.806	0.602
Itapeva	87.753	73.956	84,28	13.797	15,72	0.436	0.571	0.693	0.652	0.803	0.636
Itaporanga	14.549	11.033	75,83	3.516	24,1	0.458	0.619	0.732	0.702	0.803	0.697
Itararé	47.934	44.270	92,36	3.664	7,64	0.435	0.593	0.719	0.681	0.835	0.653
Nova Campina	8.515	5.762	67,67	2.753	32,33	0.449	0.588	0.703	0.668	0.803	0.649
Rib.Grande	7.422	2.344	31,58	5.078	68,42	0.234	0.525	0.651	0.598	0.799	0.577
Riversul	6.163	4.492	72,89	1.671	27,11	0.296	0.560	0.705	0.643	0.807	0.676
Taquarituba	22.291	19.579	87,83	2.712	12,17	0.405	0.555	0.664	0.634	0.799	0.577
Taquarivaí	5.151	2.811	54,57	2.340	45,43	0.420	0.591	0.701	0.700	0.811	0.606
Total	312.063	244.643	78,40	67.420	21,60	0.351	0.498	0.679	0.617	0.811	0.626

Disponível em: Sistema de Informações Territoriais –<<http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=verMunTR&m=3547700>> Acesso em: 24 out. 2012. 2013 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil– 2013.

Segundo o PTDRS (2011, p. 17), a dinâmica populacional do Sudoeste Paulista

[...] apresenta características acentuadas de um território rural em torno de um pequeno pólo semi-urbano (Itapeva), que pode ser classificado município ambivalente rural-urbano. Os demais municípios têm características predominantemente rurais. O Território apresenta características demográficas diferenciadas, sendo menos urbanizada, com densidade demográfica e taxa de crescimento menor que a média do Estado nos períodos recentes. E, mesmo sendo constatada diminuição da população rural, ainda tem uma grande parcela da sua população (cerca de 23 %) vivendo e trabalhando em áreas rurais, diferente do resto Estado de São Paulo, que tem cerca de 4,1 % de moradores na zona rural (BRASIL, 2011c).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), os índices do TC do Sudoeste Paulista variam de 0.6 a 0.7 em 2010, evidenciando que as condições de vida da população ainda são desfavoráveis. Entre os três índices que compõem o IDHM, o que obteve uma melhora significativa foi o de longevidade, em que todos os municípios revelaram índice acima de 0.7 (Tabela 9).

Pela Tabela 9, verifica-se que, de 1991 para 2010, o IDHM no TC do Sudoeste Paulista teve uma melhora significativa, pois, em 1991, existiam dez municípios com IDHM acima de 0.4; quatro apresentavam índices acima de 0.3; e um (Ribeirão Grande), com 0.2 de IDHM. Em 2010, esse quadro revelou mudanças significativas, sendo que sete municípios apresentaram índices acima de 0.7 e oito, índices acima de 0.6.

Tendo em vista o desempenho dos municípios, no que se refere ao IDHM entre 1991 e 2010, ressaltamos que ainda é preocupante a disparidade de renda no território, porque a população do Sudoeste Paulista possui muita defasagem nesse aspecto, de sorte que, dos 15 municípios desse território, apenas dois (Itapeva e Taquarituba) apresentaram renda acima de 0.7 (alta), ao passo que os outros 13 municípios tiveram renda entre 0.5 e 0.6 (média).

Além do IDHM e da composição da população, o MDA utilizou-se da demanda social (número de agricultores familiares convencionais, assentados de reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores) para a definição desse TC.

No próximo item, abordaremos aspectos da demanda social adotada para a caracterização do TC do Sudoeste Paulista.

5.4.3 – Demanda social do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista

O Território da Cidadania do Sudoeste Paulista possuía, em 2010, um total de 6.605 agricultores familiares convencionais, uma comunidade quilombola reconhecida –o Quilombo do Jaó, localizado no município de Itapeva –, 56 pescadores e três terras indígenas não reconhecidas.

A Tabela 10 traz informações sobre o número de agricultores familiares, famílias assentadas, pescadores, terras indígenas e a comunidade quilombola.

Não existem terras indígenas demarcadas, porém, mais recentemente, a presença de três comunidades indígenas Guarani, no território (duas em Barão de Antonina e uma em Itaporanga) vem gerando conflitos referentes à posse da terra (BRASIL, 2011c).

A grande presença de agricultores familiares convencionais, nesse território, mostra porque os municípios do Sudoeste Paulista passaram a ser priorizados na implementação de ações do PTC. Assim, os municípios que possuem o maior número de agricultores familiares convencionais são Itaberá, com 1.166 famílias; Itaporanga, com 936; e Guapiara com 742 famílias.

É importante ressaltar que as atividades agropecuárias realizadas por esses agricultores familiares são fundamentais para que se alcance o desenvolvimento proposto pelo governo, a fim de que essas ações gerem recursos econômicos suficientes para a manutenção das famílias rurais.

Além dos agricultores familiares convencionais, outro grupo definido para ser atendido pelas ações do MDA é o de assentados.

No TC do Sudoeste Paulista, existe um assentamento rural localizado nos municípios de Itapeva e Itaberá. No município de Itapeva, estão assentadas 212 famílias; em Itaberá, 203 famílias. Trata-se do assentamento Pirituba II⁵⁹, o qual se iniciou com a luta do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), em 1984.

⁵⁹ Para uma melhor compreensão histórica da formação do assentamento Pirituba II, consultar: VENÂNCIO (2009).

Tabela 10 - Demanda social, número de famílias beneficiárias do PBF, em situação de extrema pobreza e pobres por município do TC do Sudoeste Paulista – SP – 2010.

Município	Agricultores Familiares	Famílias Assentadas	Pescadores	Terras Indígenas	Quilombos	Número de Bolsa Família	Nº de famílias em extrema pobreza	Nº de famílias pobres
Barão de Antonina	154	0	18	2	0	484	137	347
Bom Sucesso de Itararé	66	0	0	0	0	791	278	513
Buri	245	0	1	0	0	2.912	1.193	1.719
Capão Bonito	497	0	0	0	0	7.951	2.579	5.372
Coronel Macedo	220	0	0	0	0	848	280	568
Guapiara	742	0	0	0	0	4.330	2.127	2.203
Itaberá	1.166	203	0	0	0	3.264	1.783	1.481
Itapeva	328	212	3	0	1	10.990	4.159	6.831
Itaporanga	936	0	12	1	0	2.395	986	1.373
Itararé	697	0	1	0	0	6.353	2.936	3.417
Nova Campina	72	0	0	0	0	1.820	776	1.044
Ribeirão Grande	421	0	0	0	0	1.487	544	943
Riversul	273	0	0	0	0	1.258	628	630
Taquarituba	686	0	21	0	0	2.708	791	1.917
Taquarivaí	102	0	0	0	0	1.056	247	809
Total Território	6.605	415	56	3	1	48.647	19.444	29.203

Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2>. Acesso em: 1º jul. 2013.

Silva (2008a, p. 12) assim se expressa sobre o assentamento Pirituba II⁶⁰:

É formado por seis agrovilas e está sob a responsabilidade da Fundação ITESP. Porém é decorrente de um processo de lutas realizadas por famílias camponesas, oriundas, sobretudo, da própria região, que se organizaram em sindicatos rurais, com o apoio da igreja católica (teologia da libertação) e realizaram ocupações com a mediação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

As famílias moradoras do Assentamento Pirituba II possuem uma área de 0,5 hectares, destinada à moradia, e uma área variável de 14 a 21 hectares, para a produção agrícola. As casas, na maioria das áreas, estão dispostas em agrovilas, constituindo um núcleo de moradia em torno de uma área comunitária. Nessa área, geralmente ficam os equipamentos básicos de serviços, tais como escola, posto de saúde, barracão para guarda de máquinas e igrejas. Existem quatro galpões comunitários, no Pirituba II, localizados nas áreas 1, 2, 3 e 5, erguidos em parceria entre o ITESP/Prefeitura. Os assentados praticam a pecuária leiteira. Ressalte-se ainda que, nessa região, o feijão é importante produto regional. Outras principais culturas são arroz, milho e mandioca.⁶¹

O TC do Sudoeste Paulista tem 56 pescadores cadastrados pelo MDA, que são alvo das ações do PTC. A atividade pesqueira desenvolvida nesse TC pode se constituir em mais uma alternativa de geração de emprego e renda. Todavia, mesmo se configurando em uma importante atividade que pode contribuir para a geração de renda e emprego no TC, a produção pesqueira, sobretudo a empreendida pelos pescadores artesanais, não tem tido muita atenção das políticas públicas, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, principalmente com recursos do PROINF.

Nas diretrizes do PTDRS do TC do Sudoeste Paulista (2011), quando os pescadores ou a atividade pesqueira são mencionados, frisa-se que os principais fatores positivos para a realização da pesca no território, para impulsionar essas atividades são: ambiente favorável para piscicultura (recursos hídricos e clima favorável); matéria-prima para ração para piscicultura; grande interesse dos pescadores em melhorar sua produção; polo de pesquisa da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), no território: e laboratório de piscicultura em Ribeirão Branco (BRASIL, 2011c).

⁶⁰Maiores informações sobre os assentamentos localizados no Sudoeste Paulista podem ser obtidas em SILVA (2008).

⁶¹Disponível em: <http://diversitas.fflch.usp.br/files/02-Assentamento%20Pirituba.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2013.

O TC do Sudoeste Paulista possui uma comunidade quilombola⁶² que está situada no município de Itapeva. A comunidade Jaó recebe pouco apoio dos agentes públicos e está perdendo seus valores e costumes tradicionais.

Segundo o Relatório Técnico-Científico sobre os Remanescentes da Comunidade de Quilombo do Jaó,

[o] nome Jaó foi dado há cerca de 20 anos, quando da construção da Estação Ferroviária do Jaó, que fica próxima das terras da comunidade. Sua antiga denominação é Ponte Alta, nome do sítio que foi doado a um casal de escravos, Joaquim Carneiro de Camargo e Josepha Paula Lima. A comunidade de Jaó conta atualmente com 53 famílias (cerca de 450 pessoas), que ocupam uma área de aproximadamente 166 hectares (ITESP, 2000, p 16).

Em 2000, foram tomadas as primeiras medidas governamentais visando à titulação das terras em nome da comunidade do Jaó, tendo o ITESP visitado a comunidade e feito o relatório técnico-científico de identificação dos limites do território. Já em 2004, o INCRA abriu o processo para regularização dessas terras. Em maio de 2007, o relatório de identificação e delimitação do território encontrava-se em elaboração⁶³.

Os moradores do Jaó sobrevivem da agricultura, da criação de gado e galinhas, e da execução de serviços temporários em fazendas da região. A maior parte das lavouras é de feijão, milho, arroz e hortaliças, destinados, primeiramente, para o consumo interno; o excedente é comercializado em feiras e mercados da região de Itapeva. Uma parceria da Prefeitura de Itapeva com o ITESP vem garantindo sementes e adubo para os moradores do Jaó, com o objetivo de incentivar a agricultura, diversificar e aumentar sua produção. Em geral, os serviços na roça ficam a cargo das mulheres, enquanto os homens trabalham em fazendas ou nas carvoarias da região. Nos últimos anos, porém, as mulheres também têm saído da comunidade, em busca de empregos temporários na cidade ou em fazendas vizinhas (ITESP, 2000).

⁶² Dessa forma, o conceito de quilombo que norteia o trabalho desenvolvido pela Fundação ITESP é aquele que foi produzido pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e ratificado pelo Grupo de Trabalho: 1): “toda a comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado”.

⁶³ No Estado de São Paulo, apenas seis terras quilombolas foram tituladas: Galvão, Ivaporunduva, Maria Rosa, Pedro Cubas, Porto dos Pilões e São Pedro. Disponível em: http://www.cpis.org.br/comunidades/html/brasil/sp/jao/jao_luta.html. Acesso em: 4 maio 2014. De acordo com informações enviadas pelo Assessor de Programas da Comissão Pró-Índio de São Paulo, no dia 5 de maio de 2014, o Sr. Otávio Penteado, esse quilombo foi certificado pela Palmares; seu processo foi aberto em 2004, sob o número do processo: 54190.003181/2004-05, mas esse processo ainda não teve nenhum encaminhamento desde então.

O Relatório Técnico-Científico sobre os Remanescentes da Comunidade de Quilombo do Jaó salienta:

Assim, a comunidade do Jaó apresenta uma situação de sobreposição de identidades: seus membros são camponeses que ocupam historicamente um território definido, ou seja, a terra na qual trabalham, mas são camponeses negros, em oposição à maioria da população da região, formada por descendentes de brancos europeus, e, sobretudo, são camponeses negros quilombolas, porque carregam a memória histórica da escravidão, do sofrimento e da resistência de seus antepassados cativos (ITESP, 2000, p 16).

O uso da terra no Jaó sempre esteve voltado para a subsistência, para a pequena agricultura de gêneros alimentícios, visando ao consumo interno. As famílias lavradoras empreendiam seus roçados na área por elas denominada “capão”, mais propícia à agricultura devido à qualidade do solo, em oposição ao chamado “campo”, uma área no centro da gleba que abriga a comunidade e que sempre foi usada como pasto.

Quanto ao número de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza, no TC do Sudoeste Paulista, eram 48.647 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, em 2010 (BRASIL, 2010).

Na Tabela 10, podemos verificar o número de famílias em situação de extrema pobreza, pobres e que recebiam recursos do Programa Bolsa Família (PBF), por município no TC do Sudoeste Paulista.

Com relação ao Programa Bolsa Família, os municípios que se destacam em número de famílias beneficiárias são: Itapeva, com 10.990 famílias; Capão Bonito, com 7.951; Itararé, com 6.353; e Guapiara, com 4.330 (Tabela 10).

Os municípios com um maior número de pessoas em situação de extrema pobreza, no TC do Sudoeste Paulista, são: Itapeva (4.159 ou 21%), Itararé (2.936 ou 15%), Capão Bonito (2.579 ou 15%) e Guapiara (2.127 ou 10%).

No que concerne aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), o TC do Sudoeste Paulista possuía, em 2010, um total de 48.647 famílias beneficiárias, das quais 29.203 (60%) em situação de pobreza e 19.444 (40%) em situação de extrema pobreza.

Esse quadro de situação de pobreza e extrema pobreza reforça as características desse território, no sentido de apresentar uma estagnação no seu dinamismo socioeconômico e ser alvo das políticas de redução da pobreza, como o PTC.

A ação direcionada para a redução da extrema pobreza e pobreza, no TC, é o Programa Bolsa Família.

A implementação das ações oriundas do PTC e do PROINF devem ser incentivadas pelo Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), o qual será caracterizado no próximo item.

5.4.4 – Gestão do CONSAD do TC do Sudoeste Paulista

O CONSAD Sudoeste Paulista foi constituído juridicamente em julho de 2004, por meio de processo decisório participativo e democrático. Em 2005, foi reconhecido como um Território Estratégico para as Políticas de Desenvolvimento Territorial executadas pela SDT/MDA - Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2011c).

A sede do CONSAD do TC do Sudoeste Paulista está localizada no município de Itapeva.

De acordo com o *site* do CONSAD⁶⁴, o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Sudoeste Paulista é uma organização formada com o objetivo de fortalecer a interação do poder público local e da sociedade civil (Colegiado Territorial), se constituir como uma instância de convergência e proposição das políticas públicas, fazer a articulação entre a sociedade civil e o poder público e criar um ambiente favorável a discussão e busca de soluções ao desenvolvimento.

No PTDRS do TC do Sudoeste Paulista (2011c, p. 42), o CONSAD (Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local) do Sudoeste Paulista é descrito como uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tendo sido criado com o intuito de promover o desenvolvimento territorial. No entanto, esse colegiado ainda enfrenta alguns problemas para sua consolidação, em termos de participação da sociedade civil e mesmo de alguns municípios, além da necessidade de ampliar a efetividade de suas ações, para que se consolide num efetivo espaço de discussão do desenvolvimento territorial, e não apenas como um local onde é realizada a aprovação de projetos e a divisão de recursos para os municípios (BRASIL, 2011c).

O TC do Sudoeste Paulista possui seis câmaras temáticas, as quais, no momento de efetivação da pesquisa de campo (julho de 2013), não estavam articuladas. As câmaras

⁶⁴ Disponível em: <http://www.consadsp.org.br>. Acesso em: 26 ago. 2013.

temáticas criadas para o território foram: Agricultura Familiar, Meio Ambiente, Turismo Geral, Saúde Social, Mulheres e Juventude⁶⁵ (Quadro 16).

Quadro 16 - Demandas e desafios das câmaras temáticas do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista

Câmaras temáticas	Principais demandas	Principais desafios	Como a câmara temática contribui para o desenvolvimento territorial
Agricultura Familiar	Assistência Técnica e Extensão Rural, fortalecimento da agricultura familiar sustentável, diversificação produtiva, fortalecimento da cadeia do leite, implantação de estruturas de resfriamento e beneficiamento; manejo (nutricional, sanitário e reprodutivo) do rebanho, melhoria da qualidade genética do rebanho.	A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) insuficiente, sendo apontados diversos problemas, que se repetem para as diversas cadeias produtivas: número insuficiente de técnicos, transporte e logística deficientes para as diversas cadeias produtivas etc.	Na implantação de melhorias na cadeia produtiva de leite no território, gestão com o PAA e Merenda Escolar, impulso na olericultura, diminuindo o papel do atravessador e induzir aumento de produtividade e melhoria tecnológica e na renda familiar do produtor rural.
Turismo Geral	Incentivo para melhorar o potencial turístico: belezas naturais, arquitetura e história, apoio dos municípios para instalação de associações de guias turísticos e incentivo em Itararé e Itapeva. Aprovação recente de projeto de desenvolvimento de turismo regional (CONDERSUL - Consórcio das Prefeituras).	Capacitação para o turismo rural e instalação de infraestrutura turística, investimento nas estradas mal conservadas, infraestrutura de hospedagem insuficiente, falta de qualificação de mão-de-obra, divulgação e <i>marketing</i> deficientes.	O turismo vem sendo apontado como alternativa econômica, especialmente o ecoturismo, ligado aos Parques Estaduais e às formações rochosas (cânions) da área de Itararé; o turismo rural ainda é desenvolvido de forma incipiente.
Saúde Social	Políticas e serviços públicos de boa qualidade educação, saúde, bolsa família etc.	Melhoria no atendimento de políticas universais, como saúde, médico da família, nos espaços rurais.	Agrupar as ações relacionadas ao acesso às diversas políticas sociais, como saúde, educação e assistência social.
Mulheres e Jovens	Juventude com acesso a oportunidades e com perspectiva de permanência e progresso. no Território. e organização de grupos de mulheres no Território.	Não utilização da linha de capacitação para o público do Programa Bolsa Família; Falta de projetos voltados para as mulheres e dificuldade de acesso aos existentes.	Implementar políticas que contemplem as demandas das mulheres e jovens. PRONAF Mulher e PRONAF Jovem. Mutirão do Programa Nacional de Documentação Rural.
Meio Ambiente	Desenvolvimento sustentável, agrofloresta; agricultura sustentável e licenciamento ambiental, gestão participativa das unidades de conservação, licenciamento ambiental.	Melhoria do sistema de licenciamento ambiental.	Na medida em que discute e delibera sobre as questões de meio ambiente e infraestrutura regional.

Fonte: Brasil, 2011c.

Org: Sergio Pereira de Souza.

De acordo com o PTDRS do TC do Sudoeste Paulista, a evolução demográfica

⁶⁵ Não foram realizadas entrevistas com os coordenadores das Câmaras Temáticas do TC do Sudoeste Paulista, porque no momento do trabalho de campo, estas estavam desarticuladas.

recente do Território aponta igualmente para um quadro de certa estagnação, que tende a ser rompido com os avanços no desenvolvimento geral da região e, em especial da agricultura familiar. Por fim, é importante sublinhar que prevalece ainda uma visão estritamente setorial da política de desenvolvimento territorial. O foco e os agentes dessa Política Territorial são os agricultores familiares, porém, a inclusão de outros setores, para além do agrícola, deve ser considerada, de modo a articular e ampliar novas oportunidades, visando ao desenvolvimento sustentável do Território do Sudoeste Paulista (BRASIL, 2011c).

Segundo descrito no PTDRS:

O Território do Sudoeste Paulista apresenta uma boa condição de organização, representada pela vitalidade da atuação de seu Colegiado Territorial, o CONSAD, com diversos resultados obtidos nos últimos anos. A participação ativa nas discussões deste Plano de diversas entidades representativas e de administrações municipais é ilustrativa da organização territorial. Apesar da diversidade das cadeias produtivas ainda cabe uma ampliação e consolidação destas, para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem no Território, em especial no meio rural (BRASIL, 2011c, p. 81).

A partir desse panorama dos TC no Estado de São Paulo, é possível traçar algumas similaridades e diferenças entre os três TC paulistas.

Em seu caráter geral, o PTC comparece como um importante programa para contribuir com o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, no sentido de que uma atenção maior foi priorizada aos problemas dos agricultores familiares tradicionais, quilombolas e assentados dos territórios e às famílias em estado de pobreza e extrema pobreza.

No contexto do PTC, o PROINF constitui uma ação de extrema importância para a estruturação de cadeias produtivas que já estão organizadas, nos territórios.

Com base nas realidades dos TC do Estado de São Paulo, pode-se perceber como o PROINF tem sido operacionalizado e como os investimentos oriundos desse programa têm auxiliado (ou não) o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, a partir das atividades rurais desenvolvidas pelo público dessa ação. Em seu conjunto, porém, a maioria dessas ações ainda tem escala reduzida no atendimento dos beneficiários dos TC paulistas.

Os projetos selecionados para serem implantados nos TC do Estado de São Paulo têm rebatimentos diretos no desenvolvimento dos municípios? Como ocorre esse processo?

Buscaremos, no próximo capítulo, situar nossa discussão em torno dos projetos criados por meio do PROINF, a fim de compreender seus rebatimentos no desenvolvimento territorial e rural nos TC paulistas.

III**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA PERSPECTIVA DO PROINF NOS
TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

6 – O PROINF NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No presente capítulo, objetiva-se contextualizar o processo de implantação do Programa Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), a partir da análise da implementação de projetos nos municípios de Teodoro Sampaio (TC do Pontal do Paranapanema), Registro (TC do Vale do Ribeira) e Itapeva (TC do Sudoeste Paulista), localizados no Estado de São Paulo.

A partir das características gerais do PTC e dos TC analisados nesta tese, ampliamos nossa análise do processo de institucionalização de território por meio da compreensão da implementação do eixo “Infraestrutura” e do tema “Gestão Territorial”, no sentido de integrar criticamente a hipótese e os objetivos formulados para essa pesquisa.

Com base nos projetos implantados e na gestão adotada pelos CODETER/CONSAD dos TC do Estado de São Paulo, aprofundaremos nossa análise, para compreender a dinâmica, os resultados e as práticas socioespaciais, os avanços e os limites de tais planos, nos contextos desses municípios, por meio da abordagem do desenvolvimento territorial.

O PROINF foi escolhido como objeto de pesquisa desta tese, entre as 180 ações que compõem o PTC, em decorrência de sua importância para a instalação de infraestrutura nos espaços rurais, pois pressupõe uma dinâmica de interação para a elaboração de projetos e confere suporte de infraestrutura para os sistemas produtivos dos beneficiários territoriais.

Nesse sentido, o PROINF, em seu edital, ressalta o reconhecimento dos beneficiários nos espaços rurais para a elaboração e a execução de projetos de infraestrutura e serviços, por meio da abordagem territorial e ascendente (*bottom up*).

Nossa análise articula as informações qualitativas e quantitativas coletadas pelo trabalho de campo, o qual se constituiu na realização de entrevistas junto aos beneficiários, representantes e gestores nos CODETER/CONSAD dos TC e dos municípios selecionados para a pesquisa.

O diagnóstico realizado também parte de alguns questionamentos levantados com base na tese que se pretende defender, nas hipóteses e objetivos delineados para a elaboração desta investigação:

- Como ocorre o processo de materialização e espacialização dos recursos e projetos do PROINF, no contexto dos TC do Estado de São Paulo e dos espaços rurais dos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva?
- Qual é o papel do PROINF, no processo de dinamização dos TC de São Paulo e dos municípios selecionados para a pesquisa?
- Como os beneficiários que usam a infraestrutura e os equipamentos disponibilizados com recursos do PROINF compreendem os impactos desses melhoramentos, nos seus sistemas produtivos e na sua renda?
- Como ocorre a participação dos beneficiários na utilização da infraestrutura e equipamentos implantados com recursos do PROINF?
- Quais são as novas demandas que surgem com os projetos instalados?
- Qual é o papel do PROINF, como eixo estruturante do PTC para o desenvolvimento rural?
- Os projetos contribuem para a materialização do desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal?
- Que desenvolvimento rural está se constituindo nos municípios pesquisados?
- As demandas dos beneficiários estão sendo atendidas?
- Quais são as interfaces entre os objetivos dos PROINF e sua materialização, no território?

Nosso objetivo é compreender como a dinâmica ascendente (*botton up*) colabora na emancipação/autonomia ou dependência dos beneficiários com relação a esse programa.

No próximo subitem, procuraremos articular a estrutura organizacional do PROINF, por sua relação com os PTDRS e as demandas dos beneficiários desse programa, nos TC do Estado de São Paulo.

6.1 – O PROINF: como possibilidade para o desenvolvimento territorial

O PROINF tem sua origem vinculada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que possuía, dentre suas linhas de financiamentos, uma direcionada aos municípios que elaboravam seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e que durou de 1997 até 2002.

Hespanhol (2010, p. 132) destaca:

Dentre os empreendimentos que poderiam se beneficiar dos recursos dessa linha de financiamento estavam aqueles relacionados à recuperação de solos; implantação de sistemas de abastecimento de água e geração de energia; armazenamento, transporte e venda coletiva de produtos; classificação, limpeza e beneficiamento de produtos agropecuários; etc. Para participar desse programa era necessário que os empreendimentos atendessem aos seguintes requisitos: a) fossem de uso coletivo e implantados em área pública; b) os benefícios fossem apropriados pelos agricultores familiares; e c) administrados de acordo com normas definidas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. A administração e o gerenciamento dos equipamentos e serviços de apoio financiados pelo PRONAF Infra-Estrutura e Serviços ficaram sob a responsabilidade das associações de produtores.

Desde 2003, o Programa Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-M) passou por mudanças na sua operacionalidade, aprovação de projetos e de repasse de recursos, tornando-se o Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁶⁶.

Segundo Tarsitano (2012), o PROINF passa a integrar o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e se constitui, a partir desse tempo, numa modalidade de financiamento do governo federal com recursos não-reembolsáveis advindos do Orçamento Geral da União (OGU), cuja finalidade é financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) de cada território.

O PROINF propõe uma forma de estrutura organizacional que pressupõe uma articulação entre os gestores, os representantes e os beneficiários territoriais, pois, em suas diretrizes gerais, incentiva a elaboração de projetos por meio da descentralização das tomadas de decisões.

Ao anunciar um edital direcionado para determinados beneficiários nos territórios, o Governo Federal cria um instrumento para estimular a participação social (muitas vezes representativa⁶⁷), estabelece uma disputa de recursos e de poder entre os agentes do território e a possibilidade para uma ação mais horizontal da dinâmica participativa nos TC, na medida

⁶⁶ Para maiores informações sobre o processo de mudança da linha de investimento de PRONAF-M para o PROINF, consultar: HESPANHOL (2010) e TARSITANO (2012).

⁶⁷ Entendemos como participação representativa aquela em que aos atores sociais (presidentes de cooperativa, associação, representantes de grupos de agricultores familiares, assentados e comunidades tradicionais - indígenas pescadores e quilombolas), são os que têm o poder de tomar decisões pelos grupos os quais representam.

em que institui um canal de “diálogo” entre os beneficiários territoriais e os representantes do Governo Federal.

É na fase de “apropriação” do programa pelos agentes territoriais que ocorre o desafio de elaborar propostas ascendentes (*botton up*), as quais atendam à diversidade de beneficiários (agricultores familiares convencionais, quilombolas, assentados, indígenas e pescadores) e de cadeias produtivas.

Esse é apenas o primeiro passo de um processo iniciado com a divulgação do edital, a elaboração das propostas técnicas que, muitas vezes, devem ser realizadas em um curto espaço de tempo, inviabilizando (por motivos administrativos e técnicos) uma participação maior dos beneficiários e de projetos mais qualificados, tecnicamente.

Esse processo, até passar pela avaliação, aprovação, liberação dos recursos, licitação dos equipamentos, implantação da infraestrutura e/ou dos equipamentos solicitados, pode se arrastar por anos e culminar com a ineficiência dos projetos e o não cumprimento das metas e objetivos estipulados.

De acordo com o Manual PROINF (2010, p. 9), sua finalidade é

[...] financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Essas demandas são traduzidas em propostas técnicas que podem ser apoiadas com recursos de investimento em obras, máquinas, equipamentos e outros bens necessários para o fortalecimento da agricultura familiar, bem como, recursos de custeio que permitem fortalecer os processos de organização e de capacitação dos grupos de beneficiários, organizações e demais agentes de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2010).

Com base nesses objetivos, algumas questões podem ser levantadas, tais como: será que os projetos financiados pelo PROINF têm a capacidade de propiciar o desenvolvimento territorial ou apenas são ações setoriais e pontuais, materializadas nos municípios? Qual é o alcance dessas ações, para o desenvolvimento territorial?

As propostas técnicas passam por diversas instâncias de análise e recomendação, as quais vão desde o território até a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), que depois as encaminha aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), para conhecimento e identificação de possibilidades de integração com outras políticas públicas destinadas ao território.

Ao vincular um projeto a outras ações já desenvolvidas no território, o PROINF pode tornar esse processo de desenvolvimento mais enriquecedor, pois a integração de ações

setoriais pode dinamizar várias áreas econômicas, como a distribuição e a comercialização dos produtos agropecuários do território.

Contudo, será que, no contexto dos municípios e dos TC pesquisados, essa proposta de integração das ações, a qual poderia ser um instrumento para propiciar o desenvolvimento territorial, se materializa? Quais são as barreiras e limites para que isso aconteça?

Na elaboração das propostas técnicas, é fundamental assegurar a coerência entre os eixos estratégicos definidos e as metas estipuladas, além de ser igualmente importante ressaltar o papel dos proponentes, no que se refere a assegurar o processo participativo na elaboração das propostas e na execução dos projetos, conforme se vê no Manual do PROINF (BRASIL, 2013).

Com relação ao processo participativo na elaboração das propostas técnicas, cabe alguns questionamentos: até que ponto os proponentes têm assegurado a participação dos beneficiários, na elaboração das propostas técnicas? Será que essas propostas enviadas ao CODETER/CONSAD estão sendo elaboradas por técnicos da prefeitura ou dos grupos de produtores rurais? O pouco tempo para se elaborar as propostas permite uma participação mais concreta dos beneficiários, nesse processo?

Essas são algumas perguntas que pretendemos responder, no decorrer da elaboração deste capítulo.

O público priorizado se caracteriza por uma ampla diversidade e heterogeneidade de beneficiários. Sobre essa definição, o Manual PROINF relaciona como público beneficiário:

Agricultores/as familiares que integrem o quadro social de organizações produtivas e sociais nos territórios rurais e que, majoritariamente, estejam em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social e integrem o Cadastro Único para Ações do Governo Federal (CADÚnico). Ainda, que sejam beneficiários de ações de combate à pobreza previstas no Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e no Programa Territórios da Cidadania (PTC). Agricultores/as familiares e seus empreendimentos coletivos, usuários dos serviços públicos de inspeção sanitária, armazenamento, transporte e comercialização nos territórios rurais - conforme definido na Lei 11.326, de 24/07/2006⁶⁸, e no Decreto 6.040, de 7/02/2007 (BRASIL, 2010, p. 6).

⁶⁸ A agricultura familiar é composta pelos seguintes sujeitos sociais: assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, quebradeiras de coco, faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caiçaras, cabanados, entre outros.

No PROINF, os proponentes são as prefeituras municipais, os consórcios públicos e os órgãos públicos estaduais e federais, portanto, os beneficiários que participam do CODETER/CONSAD devem se vincular a uma prefeitura ou a um órgão público, a fim de atender aos critérios do programa (BRASIL, 2010).

Essa forma de organização por si só inviabiliza a participação dos favorecidos no CODETER de forma autônoma, uma vez que cria uma dependência deles aos proponentes que, muitas vezes, são os que elaboram os projetos e os enviam para a Câmara Técnica do território.

Para que esse processo de articulação entre os proponentes possa ter uma qualificação que possibilite a participação dos beneficiários territoriais, é necessário que uma parcela significativa desses agentes seja levada a participar das reuniões, dos debates, ou seja, deve se apossar dos espaços de discussão e de decisões nos territórios.

Essa vinculação das propostas técnicas apresentadas ao PROINF/MDA ainda deve obedecer aos critérios estipulados pelo MDA, segundo o qual, para os projetos de investimentos contratados com recurso do PROINF,

[...] é obrigatório o desembolso de contrapartida do proponente, de acordo com os seguintes critérios: a contrapartida será calculada sobre o valor total do projeto e deverá ser por meio de recursos financeiros atendendo os percentuais e as condições estabelecidas na Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Portaria MDA Nº 31, de 17 de maio de 2012. (BRASIL, 2010, p. 12-13).

Até o ano de 2010⁶⁹, o PROINF aprovava as propostas técnicas descritas no Quadro 17. Nesse Quadro, percebemos que, até o ano de 2010, o PROINF priorizava cinco áreas temáticas ligadas à organização da produção familiar.

A primeira área está ligada à **estruturação produtiva** e visa a organizar e a estruturar a produtividade, por meio do financiamento de projetos que priorizem a instalação de viveiros ou bancos de sementes, centrais de logísticas para a produção coletiva, patrulha de máquinas e escoamento da produção. Essa ação é realizada com o financiamento de itens, como a construção de obras, a compra de equipamentos, ferramentas, veículos, máquinas e implementos agrícolas.

⁶⁹No ano de 2011, ocorreram algumas mudanças na forma de elaboração das propostas técnicas enviadas ao PROINF/MDA e, como nossa análise temporal abarca o período de 2003 a 2010, os projetos examinados nesta tese são contextualizados através das diretrizes dos manuais do PROINF até 2010. Para maiores informações sobre as mudanças para a elaboração das propostas técnicas remetidas ao PROINF no ano de 2011, consultar: http://portal.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/chamamentos_2011. Acesso em: 18 set.2012.

Quadro 17 - Áreas Temáticas, tipos de propostas e itens financiáveis pelo PROINF até 2012.

Área Temática	Tipos de Propostas	Descrição	Itens Financiáveis
Estruturação Produtiva	Viveiros ou bancos de sementes.	Produção de sementes e/ou mudas de espécies nativas, frutíferas, hortaliças, flores, florestais.	Obras, equipamentos, ferramentas e veículos.
	Centrais de Logística.	Estruturas públicas de apoio ao transporte, armazenamento, refrigeração, dentre outros.	Obras, equipamentos, ferramentas e veículos.
	Centrais de Produção Coletiva.	Implementação de estruturas para a realização de trabalhos coletivos como marcenarias, artesanato etc.	Obras, equipamentos, ferramentas e veículos.
	Patrulha de Máquinas.	Máquinas e equipamentos para apoiar a produção da agricultura familiar; apenas para consórcios públicos.	Máquinas e implementos agrícolas.
	Escoamento da produção	Passagens molhadas, pontes de madeira, limpeza de igarapés, dentre outros.	Obras e equipamentos.
Beneficiamento	Centrais de Beneficiamento Coletivas.	Implementação de estruturas para o beneficiamento coletivo de produtos.	Obras, equipamentos e veículos.
	Processamento Mínimo.	Unidades de processamento mínimo (recepção, assepsia, classificação etc.) de produtos agropecuários para posterior venda a mercados institucionais e convencionais.	Obras, equipamentos, ferramentas e veículos.
	Abatedouros.	Reforma e melhoria de abatedouros públicos.	Obras, equipamentos e veículos.
Comercialização	Feiras e Mercados Públicos.	Implementação ou melhoria de feiras permanentes e temporárias ou de mercados públicos, onde os agricultores familiares comercializam sua produção diretamente.	Obras, equipamentos e veículos.
	Mercado Institucional.	Estruturas físicas para dinamizar a comercialização para o mercado institucional e para equipar escolas públicas, para que essas disponham de condições de receber e armazenar produtos da agricultura familiar relacionados ao PNAE.	Obras, equipamentos e veículos.
Infraestrutura Social	Projetos educacionais, culturais ou sociais.	Implantação ou melhoria de espaços físicos com finalidades educacionais, culturais ou sociais.	Obras, equipamentos (audiovisuais e computadores).
Estruturação de serviços de apoio	Estruturação de Serviços de ATER.	Estruturação das unidades municipais ou de consórcios públicos.	Obras, equipamentos e veículos.
	Estruturação de Serviços de Inspeção Sanitária e SUASA.	Estruturação das unidades municipais ou de consórcios públicos.	Obras, equipamentos e veículos.
	Estruturação de Serviços de Apoio a Comercialização.	Bases de Serviços Públicos.	Obras e equipamentos.

Fonte: Manual PROINF- 2010.

Org.: Sérgio Pereira de Souza

A segunda área temática priorizada pelo PROINF é a do **beneficiamento da produção**, no sentido de buscar mecanismos que auxiliem o agricultor familiar a agregar valor a sua produção, portanto, são priorizados investimentos em centrais coletivas de beneficiamento de produtos, além da reforma e construção de abatedouros. Essas unidades de processamento mínimo (recepção, assepsia, classificação etc.) de produtos agropecuários devem colaborar para a inserção do agricultor familiar nos mercados institucionais e convencionais.

Para que isso ocorra de forma organizada e dentro dos parâmetros institucionais, a terceira área temática do PROINF trata da **comercialização dos produtos** da agricultura familiar, a qual é realizada com financiamento para a implementação ou melhoria de feiras permanentes e temporárias ou de mercados públicos em que os agricultores familiares comercializam sua produção diretamente, e na implantação de estruturas físicas para dinamizar as vendas para o mercado institucional e para equipar escolas públicas, com o objetivo de que disponham de condições de receber e armazenar produtos da agricultura familiar ligados ao PNAE e ao PAA.

A partir do ano de 2010, o PROINF incorporou em sua estrutura uma área temática ligada à **infraestrutura social**, que visa à implantação ou melhoria de espaços físicos com finalidades educacionais, culturais ou sociais. Os projetos vinculados a essa área temática devem atender às demandas dos sujeitos territoriais, com a construção de obras, aquisição de equipamentos audiovisuais, computadores, eletrodomésticos e mobiliários para os centros de inclusão digital etc. Essa área de investimentos do PROINF prioriza as demandas dos agentes sociais dos territórios que não estavam sendo contempladas.

A quinta área temática do PROINF está voltada para a necessidade de **estruturação de serviços de apoio à agricultura familiar**, que contemplem a estruturação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), de inspeção sanitária, Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e estruturação de Serviços de Apoio à Comercialização.

Como os recursos destinados aos projetos do PROINF, TC não são suficientes para acolher todas essas temáticas, de sorte que muitas demandas não são atendidas, como as de assistência técnica, agroindústrias, infraestrutura social e unidade de beneficiamento.

Dessa maneira, a maior parte dessas áreas temáticas não é atendida nos TC do Estado de São Paulo, e a área que mais tem sido priorizada se refere à questão da infraestrutura produtiva e comercialização. Para que o PROINF contemple as temáticas definidas, é necessário o aumento dos recursos financeiros.

Como essas temáticas são importantes dispositivos para que ocorra uma integração entre os projetos aprovados e implantados nos territórios, sua exclusão é fator limitante para se alcançar o projeto de desenvolvimento traçado pelo Governo Federal.

As temáticas relacionadas como o beneficiamento da produção, o processamento mínimo (pequenas unidades agroindustriais) e abatedouro poderiam contribuir com a geração de empregos diretos nos territórios TC do Estado de São Paulo, com a diminuição da saída dos jovens do campo, com a melhoria da renda familiar e como incentivo à criação de associações e cooperativas de comercialização autônomas, colaborando com o desenvolvimento socioeconômico nesse Estado.

Como essa dinâmica não tem acontecido, porque os recursos são insuficientes para atender às demandas atinentes a essas temáticas, limita-se o alcance do desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal.

Assim, qual é a operacionalidade adotada pelos agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários), diante desse quadro de poucos recursos? Qual é a dimensionalidade dos projetos aprovados, na dinâmica cotidiana dos beneficiários? Qual é a influência desse processo, na organização produtiva? Quais são os caminhos adotados pelos membros do CODETER/CONSAD, para materializar o PROINF, nos TC? O que e como os beneficiários percebem dessa forma de gestão do programa, nos municípios e territórios?

A fim de ter melhor compreensão dessa operacionalidade nos TC do Estado de São Paulo, no próximo item, vamos apresentar os projetos aprovados nesses territórios.

6.2 – Projetos do PROINF nos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo

Não existe política pública sem recursos financeiros: por mais que os projetos sejam bem elaborados e respeitem todos os requisitos dos editais, se não houver dinheiro suficiente para todas as propostas enviadas ao CODETER, algumas demandas do planejamento territorial não avançam, no território. Com os recursos investidos, alguns setores produtivos têm apresentado melhorias, inclusive com rebatimentos positivos nas rendas dos beneficiários.

Nos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo, entre os anos de 2003 e 2010, foram implantados 88 projetos, com recursos advindos do PROINF (Tabela 11).

Tabela 11–Total e valor dos projetos implantados nos TC do Estado de São Paulo – 2003/2010.

Território	Total de Projetos	Valor (R\$)
Pontal do Paranapanema	42	4.635.244,55
Vale do Ribeira	29	3.102.284,74
Sudoeste Paulista	17	1.841.170,82
Total	88	9.578.700,11

Disponível em: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.
Pesquisa de campo, janeiro de 2013.

Na Tabela 11, observamos que foram investidos R\$ 9.578.700,11, sendo que, desse total, as prefeituras proponentes investiram R\$ 957.870,11 (10%) e o MDA investiu R\$ 8.620.830 (90%).

As principais áreas de investimentos com recursos do PROINF, nos TC do Estado de São Paulo, foram: fortalecimento da cadeia produtiva do leite (implantação de tanques de resfriamento), do café (instalação de barracão do café), hortifrutigranjeiros, feira livre (comercialização); patrulha agrícola (trator e implementos) e escoamento da produção, instalação de cooperativa de crédito rural e capacitação de pessoas, aquisição de veículos para apoio a comercialização, apoio à piscicultura e capacitação, aquisição de materiais e equipamentos para a implantação de hortas comunitárias, apoio à estruturação de oficina para atividades artesanais e capacitação de mulheres.

Apesar do pouco recurso, os projetos implantados pelo PROINF no Estado de São Paulo têm-se constituído em importantes meios para a agregação de valor na produção agropecuária, com rebatimento direto na melhoria da renda dos beneficiários, porém, não propiciam de fato o desenvolvimento territorial, o qual necessita de maior liberação de capital para atender os grupos sociais e cadeias ligadas à produção agropecuária.

A disponibilidade de meios financeiros advindos do PROINF anima os debates territoriais, aumenta a participação nas reuniões, oportuniza a articulação dos agentes territoriais, atrai a atenção dos gestores municipais para as ações do programas etc. Mas, os poucos recursos canalizados pelo PROINF aos territórios debilita todas essas possibilidades positivas, porque, sem recurso, não existe política pública e, por conseguinte, ao não atender as propostas dos beneficiários, o próprio programa se desestabiliza e não favorece uma adesão mais forte dos agentes territoriais à suas ações.

Logo, as ações do PROINF e de qualquer programa que compõe o PTC se concretizam de forma mais eficiente, quando o componente recurso financeiro comparece como uma possibilidade concreta para seus beneficiários.

Para uma melhor compreensão da importância dos projetos e de como os recursos investidos pelo PROINF têm contribuído com a dinamização dos sistemas produtivos, no contexto do TC, vamos fazer uma análise desse programa, relacionando-o com as demandas levantadas nos PDTRS, nas Câmaras Temáticas e na perspectiva dos beneficiários desse programa.

Para a realização dessa etapa, utilizaremos as informações coletadas em fontes secundárias (PTDRS e editais PROINF) e as de fontes primárias, obtidas por meio das entrevistas com os gestores, representantes e beneficiários territoriais que foram favorecidos com a implantação das infraestruturas nos TC do Estado de São Paulo.

A fim de permitir uma melhor compreensão desse processo, no próximo item, vamos abordar o processo de implantação do PROINF no TC do Pontal do Paranapanema.

6.3 - O PROINF no Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema

Uma das diretrizes do MDA e da SDT é que os projetos executados com recursos do PROINF sejam elaborados e aprovados de acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) dos territórios.

O ideal é que as propostas sejam feitas para atender aos beneficiários territoriais, de forma a contemplar suas demandas por infraestrutura e serviços direcionados aos espaços rurais.

No contexto do PTC, tais eixos são atendidos pelo *mix* de ações que compõem esse programa. No que concerne ao PROINF, o eixo que mais comparece nos projetos aprovados é o número 1, que trata da implantação de infraestrutura e logística no território.

Relacionando as áreas de investimentos priorizadas pelo PROINF/MDA, no período de 2003 a 2010, com as demandas levantadas pelos beneficiários no PTDRS e pelos coordenadores das câmaras temáticas desse território, podemos perceber que as suas necessidades vão além das benfeitorias e implementos, de sorte que precisam novos de investimentos do PROINF para a aquisição de sementes, melhoria em pastagens, aquisição de cabeças de gado, compra de vacina, alimentação para o gado etc.

Na elaboração do PTDRS do TC Pontal do Paranapanema, foram definidos seis eixos estratégicos, os quais orientam a preparação das propostas técnicas (Quadro 18).

Quadro18 - Eixos estratégicos do TC do Pontal do Paranapanema.

Eixos	Tema	Objetivo
Eixo 1	Infraestrutura e Logística	Trata da questão da água, energia elétrica, saneamento, transporte, comunicação, saúde, infraestrutura e logística no campo e na cidade.
Eixo 2	Sistemas Agroecológicos	Produção Agrícola e Agroecologia.
Eixo 3	Crédito Agrícola	Produção e Crédito Agrícola.
Eixo 4	Questão Agrária e Fundiária	Trata da questão fundiária no território.
Eixo 5	Articulação e apoio da Sociedade Civil	Articular as microrregiões junto ao CODETER, para que as mesmas se tornem ativas, participativas, construtivas.
Eixo 6	Educação e Cultura no Campo	Educação no campo.

Fonte: Brasil – 2011a.

No Quadro 18, estão as demandas, as linhas de investimentos e as novas necessidades dos beneficiários do PROINF, do TC do Pontal do Paranapanema.

A implantação de infraestruturas e a instalação de equipamentos adquiridos com os recursos demonstram que os projetos aprovados no território criaram novas demandas, as quais são imprescindíveis para o desenvolvimento rural.

No Quadro 19, é possível constatar que, ao atender a uma demanda coletiva de infraestrutura, como, por exemplo, a instalação de resfriadores de leite, surgem outras que ficarão em segundo plano, como investimento em pastagem ou melhoria do rebanho, porque os recursos do PROINF não são suficientes para aprovar projetos capazes de satisfazer essas novas necessidades.

É possível notar que as prioridades levantadas no PTDRS (2011) estão muito aquém das demandas indicadas pelos beneficiários e pelos coordenadores das câmaras temáticas, na pesquisa de campo, o que desmobiliza a participação dessas instâncias, na possibilidade de contribuir com o desenvolvimento territorial.

O Quadro 20 sistematiza informações sobre os projetos implantados no TC do Pontal do Paranapanema, no período compreendido entre 2003 e 2010. Pelas informações desse quadro, podemos perceber que os projetos do PROINF, no TC do Pontal do Paranapanema, têm como principal característica o fortalecimento e a estruturação da cadeia produtiva do leite e do café, assim como a aquisição de veículos para apoiar a comercialização da produção, com o objetivo de inserção dos beneficiários nos mercados institucionalizados, como o PAA, e, mais recentemente, o PNAE.

Quadro 19 - Síntese das demandas de acordo com o PTDRS, as câmaras temáticas, os projetos implantados e as novas demandas do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.

Demandas do PTDRS	Demandas das Câmaras Temáticas	Projetos PROINF/MDA implantados	Novas demandas dos beneficiários
<p>Proporcionar a diversificação produtiva em conjunto com a questão ambiental, através da agricultura e a pecuária familiar, melhorar a inserção de produtos diversos no mercado regional, particularmente os produtos da fruticultura e a horticultura, para os quais existe demanda: leite, frutas etc.; desenvolver a geração de rendas não-agrícolas, através do turismo em áreas rurais, com a recuperação de matas e fontes d'água que poderiam fornecer a base para o desenvolvimento de produtos turísticos, combinados com uma oferta diversificada de produtos <i>in natura</i> e processados artesanalmente ou em indústrias locais, como atração diferencial no cardápio de pousadas e pequenos hotéis, disseminação de práticas e sistemas de manejo que gerem vantagens ambientais.</p>	<p>Organização da Produção e Comercialização: Fortalecer o processamento da produção e apoiar a aquisição de caminhões para transportar alimentos para os PAA e PNAE.</p>	<p>Apoio à cadeia produtiva do leite, através da aquisição de tanques de resfriamento de leite e capacitação de agricultores familiares da pecuária leiteira. Aquisição de veículo e capacitação de agricultores. Apoio à produção hortifrutigranjeira, ATER. Recuperação de viveiros e aquisição de barracas para feiras e equipamentos de irrigação.</p>	<p>Melhoria da produção do mel, do café, do leite e do peixe, fortalecimento da produção e comercialização nos mercados institucionais PAA, PNAE e PPAIS, melhoria do rebanho leiteiro e das pastagens; implantação de resfriadores para os pequenos produtores convencionais de leite, de unidade genética para a agricultura familiar, de um programa de aquisição de alimentos da prefeitura, o P+*, e melhoria no fornecimento de energia elétrica compatível com os equipamentos dos assentados.</p> <p>*P+: Programa de aquisição de alimento municipal.</p>
	<p>Educação e Cultura: Estruturar as escolas rurais com a implantação de um currículo que atenda às demandas dos jovens e da população do campo, e realizar os fóruns de educação do campo, nas microrregiões.</p>		
	<p>Saúde: Melhoria no transporte de pacientes com investimentos em veículos, como ambulância e vans.</p>		
	<p>Direitos e Desenvolvimento Social: Implantar ações para a redução do trabalho infantil, violência contra a mulher, abuso sexual, no território, principalmente nos assentamentos, e atendimento para as famílias de detentos.</p>		

Fonte: Brasil – 2011a. Pesquisa de Campo, 2012/2013 e SGE- Acesso em:24 ago. 2012. ~

No que tange às cadeias produtivas beneficiadas no território, até 2008, só foram implantados tanques de resfriamento de leite e, após esse ano, os investimentos são mais diversificados, com aquisição e instalação de viveiro de mudas, máquinas e veículos de carga, barracas de feira etc (Quadro 20).

Quadro 20- Projetos implantados pelo PROINF nos Territórios da Cidadania do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010.

Ano	Município	Objeto	(R\$)	Ano	Município	Objeto	(R\$)
2003	Martinópolis	Aquisição de tanques para resfriamento de leite e capacitação de agricultores familiares da pecuária leiteira.	57.787,57	2005	Rancharia	Tanque de resfriamento de leite, cursos e capacitação e equipamentos e reforma sala didática.	123.064,74
2003	Presidente Bernardes	Aquisição de tanque de expansão para resfriamento e armazenamento de leite. Capacidade de 1.900 litros.	152.208,44	2005	Teodoro Sampaio	Tanques de expansão, poços e capacitação.	142.635,26
2003	Rancharia	Aquisição de 2 tanques de expansão para resfriamento e armazenamento de leite e instalação ponto de recebimento e processamento de derivados.	76.501,88	2006	Estrela do Norte	Aquisição de 2 tanques de expansão, aquisição de veículo e capacitação de agricultores.	78.542,18
2003	Sandovalina	Aquisição de tanque de expansão para resfriamento e armazenamento de leite. Capacidade de 1.900 litros.	73.919,74	2006	Mirante do Paranapanema	Aquisição de 8 tanques de expansão e capacitação de produtores rurais	184.800,00
2003	Santo Expedito	Aquisição de 1 tanque de expansão para resfriamento e armazenamento de leite. Capacidade de 1.900 litros.	29.672,17	2006	Presidente Epitácio	Aquisição de tanques de expansão e capacitação de produtores rurais	127.800,00
2005	Euclides da Cunha Pta	Aquisição de tanque de expansão, perfuração de poços e capacitação de agricultores.	78.764,64	2006	Presidente Venceslau	Aquisição de tanques de expansão, capacitação de produtores rurais e construção de abrigos.	118.159,86
2005	Marabá Paulista	Aquisição de tanque de expansão, construção de abrigo para tanques resfriadores e capacitação de agricultores.	67.014,80	2006	Rancharia	Aquisição de tanques de expansão, construção de abrigos e capacitação pessoal.	41.707,53
2005	Mirante do Paranap.	Aquisição de tanque de expansão, construção de abrigo para tanques resfriadores e capacitação de agricultores.	65.820,19	2006	Sandovalina	Aquisição de tanques de expansão, posto de recebimento e capacitação pessoal.	31.623,20
2005	Pres. Epitácio	PRONAT – Infraestrutura e serviços, tanques de expansão e capacitação.	34.606,27	2006	Teodoro Sampaio	Apoio ao desenvolvimento da bovinocultura de leite, aquisição de tanque de expansão e capacitação de produtores	154.917,55
2005	Pres. Venceslau	Aquisição de tanque de expansão, construção de abrigo e capacitação.	33.332,80	2007	Teodoro Sampaio	Aquisição de caminhão, implementos agrícolas, sombrite, palanque, cerca e kit.	177.395,73

Quadro 20- Projetos implantados através do PROINF nos Territórios da Cidadania do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010. - Continuação

Ano	Município	Objeto	(R\$)	Ano	Município	Objeto	(R\$)
2007	Mirante do Paranap.	Aquisição de 7 tanques resfriadores com capacidade de 2000 litros de leite, viveiro de mudas e aquisição de tanque rede.	180.826,85	2009	Mirante do Paranapanema	Apoio à atividade produtiva da agricultura familiar, com aquisição de veículos, máquinas e equipamentos.	188.300,00
2007	Presidente Epitácio	Apoio à cadeia produtiva do leite.	110.637,98	2009	Presidente Epitácio.	Apoio às feiras livres, através da aquisição de veículo, barracas e equipamentos.	128.220,00
2007	Presidente Venceslau	Apoio à cadeia produtiva do leite e piscicultura.	200.435,32	2010	Sandovalina	Apoio à produção agrícola familiar, através da implantação de viveiro de mudas e horta comunitária.	221.689,66
2007	Santo Anastácio	Aquisição de 3 tanques resfriadores com capacidade de 2000 litros.	64.815,03	2010	Teodoro Sampaio	Fortalecimento da produção agrícola familiar, aquisição de trator e implementos agrícolas.	147.224,07
2008	Teodoro Sampaio	Aquisição de 2 tanques resfriadores de leite, 1 tanque de rede e implantação de 1 viveiro de mudas.	84.428,24	2010	Anhumas	Construção de barracão comunitário.	106.000,00
2008	Martinópolis	Apoio à bovinocultura de leite e implantação de viveiro de mudas.	105.750,00	2010	Iepê	Aquisição de veículo de carga e barraca de feira.	177.391,00
2008	Mirante do Paranapanema.	Apoio à produção de hortifrutigranjeiros, ATER e recuperação de viveiros, aquisição de veículo, barracas, equipamentos, kit irrigação, construção de poços, viveiros de mudas.	291.217,76	2010	Mirante do Paranapanema	Apoio à infraestrutura de produção e padronização de hortifrutigranjeiros.	226.148,12
2008	Presidente Venceslau	Apoio à ovinocultura e estruturação do colegiado territorial, aquisição de veículo, construção de centro comunitário de ovinocultura.	183.320,96	2010	Presidente Venceslau.	Construção do barracão comunitário do produtor.	135.846,72
2008	Teodoro Sampaio	Apoio ao beneficiamento de café, ATER e capacitação em comercialização.	228.026,20	2010	Rancharia	Construção de barracão no assentamento São Pedro.	172.480,00
2009	Caiuá	Implantação de viveiro de mudas e apoio à cadeia produtiva do leite, através da aquisição de tanques de expansão.	126.000,00	2010	Santo Expedito.	Aquisição de equipamentos e implementos agrícolas.	105.248,34
2009	Euclides da Cunha Paulista.	Desenvolvimento da bovinocultura do leite, através da implantação de unidade de resfriamento.	122.834,68	2010	Teodoro Sampaio.	Aquisição de barracas de feira e resfriadores de leite, com construção de abrigos.	101.500,00

Fonte: Sistema de Gestão estratégica. Acesso 24 de agosto de 2012.

Org: Sérgio Pereira de Souza.

Dos 32 municípios do TC do Pontal do Paranapanema, apenas 16 (50%) tiveram propostas de projetos aprovadas pelo PROINF. Destes, Teodoro Sampaio teve sete propostas aprovadas; Mirante do Paranapanema, seis; Presidente Venceslau, cinco; Presidente Epitácio e Rancharia, quatro, cada um; Sandovalina, três, Euclides da Cunha Paulista, Martinópolis e Santo Expedito, duas propostas aprovadas cada um; e Iepê, Caiuá, Anhumas, Estrela do Norte, Presidente Bernardes, Marabá Paulista e Santo Anastácio tiveram uma proposta aprovada cada. Quando analisamos o número de projetos e o valor investido por município, observamos quais foram os municípios que tiveram mais projetos aprovados e o valor total investido para sua materialização.

Na Tabela 12, podemos verificar o número de projetos aprovados e instalados no TC do Pontal do Paranapanema e o valor de cada um, entre 2003 e 2010.

Tabela 12 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010.

Ordem	Município	Número de Projetos	Valor do Investimento
1	Mirante do Paranap.	6	1.034.577,19
2	Teodoro Sampaio	7	992.507,13
3	Presidente Venceslau	5	515.012,40
4	Presidente Epitácio	4	332.542,40
5	Rancharia	4	321.946,00
6	Sandovalina	3	295.492,00
7	Euclides da Cunha	2	165.565,42
8	Iepê	1	172.550,00
9	Caiuá	1	122.220,00
10	Martinópolis	2	153.288,00
11	Santo Expedito	2	128.503,89
12	Anhumas	1	103.000,00
13	Presidente Bernardes	1	114.166,00
14	Estrela do Norte	1	70.000,00
15	Santo Anastácio	1	56.948,70
16	Marabá Paulista	1	56.925,42
	TOTAL	42	4.635.244,55

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

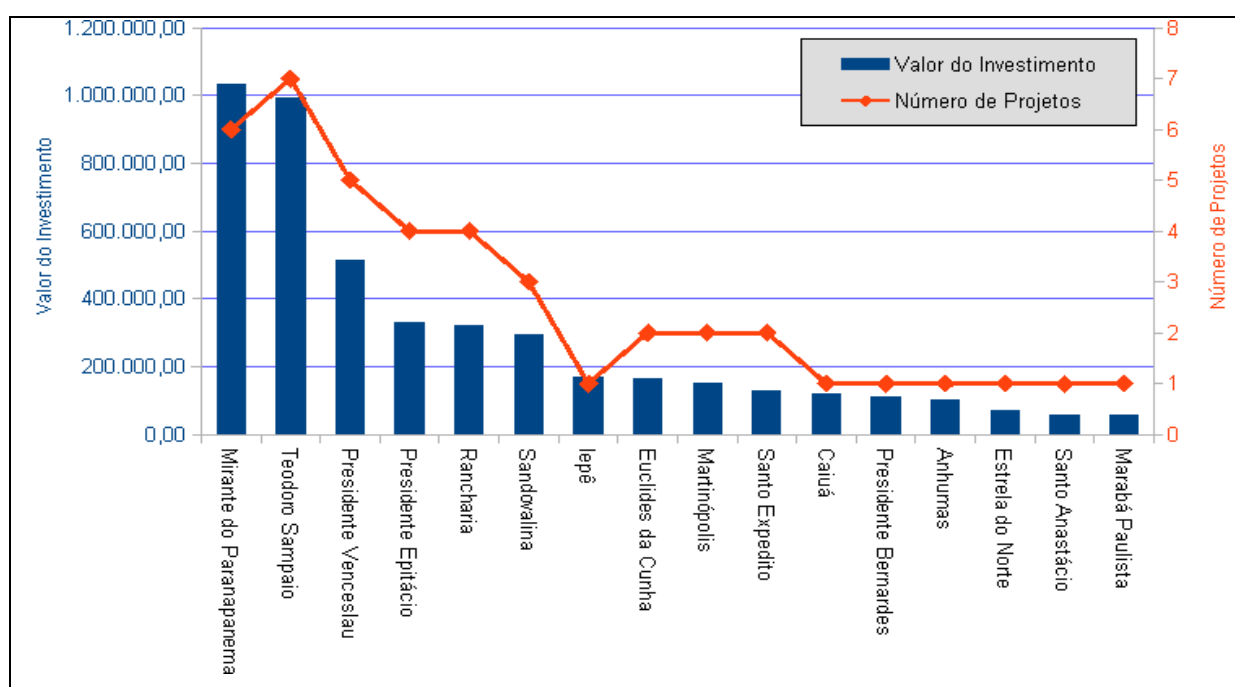
Org: Sérgio Pereira de Souza

Nesse território, entre os anos de 2003 e 2010, foram instalados 42 projetos, com um valor total de R\$ 4.635.244,55. O município de Mirante do Paranapanema obteve um investimento de R\$ 1.034.577,19, mas o número de projetos aprovados foi seis. O município de Teodoro Sampaio teve sete projetos aprovados, porém, o recurso total investido foi de R\$ 992.507,13 (Tabela 12).

Essa diferença entre o número de projetos aprovados e de valor total investido pode ser explicada pelo fato de que alguma meta, como, por exemplo, a aquisição de caminhão e tanques de resfriamento necessita de investimento maior, para ser realizada.

O Gráfico 2 mostra os municípios, o número de projetos e o valor total que cada município recebeu, para a implantação dos projetos aprovados pelo PROINF/MDA, entre 2003 e 2010, no TC do Pontal do Paranapanema.

Gráfico 2– Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010.



Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.
Org: Sérgio Pereira de Souza

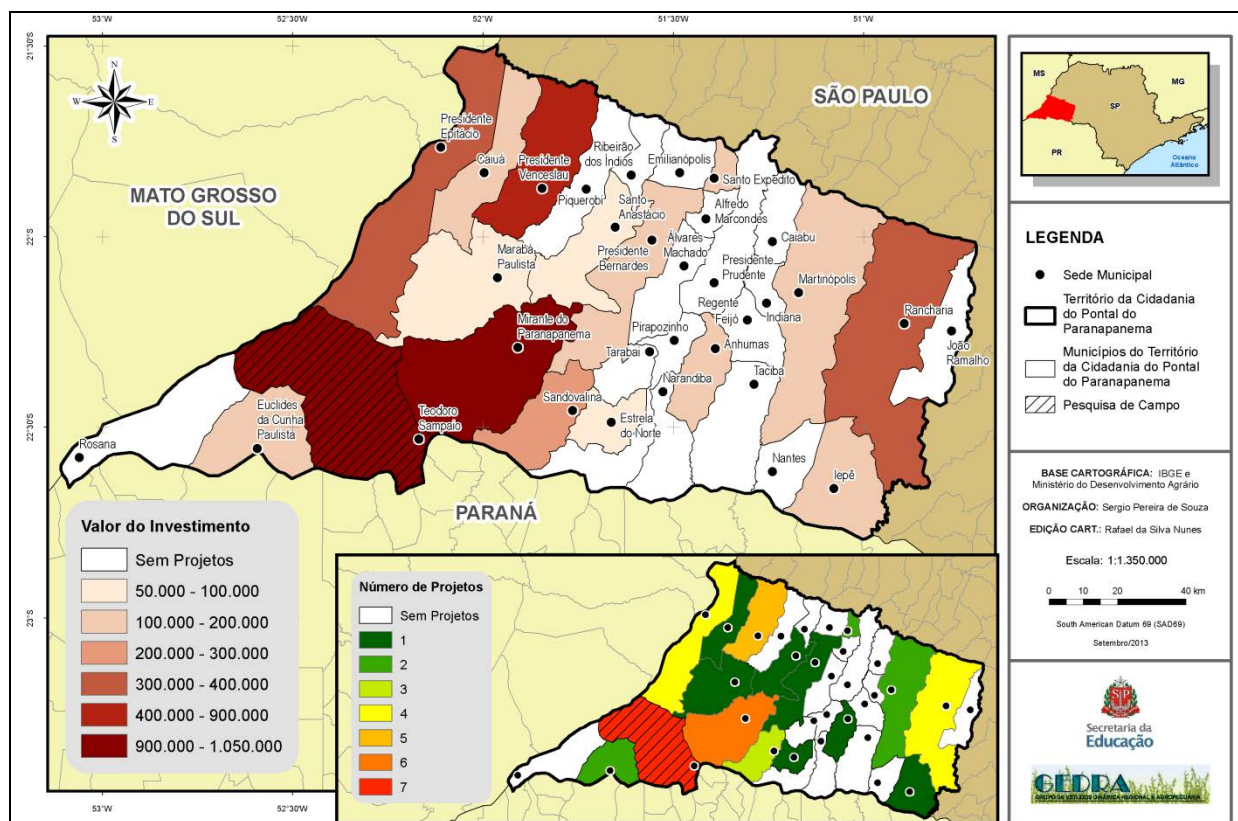
Sobre a importância desses projetos para o TC do Pontal do Pontal do Paranapanema, a Assessora Territorial destaca que,

[...] no PROINF a definição do que deveria ser aprovado se deu no início do colegiado e as pessoas que participaram daquele momento definiram que deveria haver um apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite, porque havia a normativa que exigia o resfriamento do leite e proibia a venda do produto não resfriado. Assim, foram adquiridos resfriadores de leite para que as associações tivessem seus equipamentos. No sentido de possibilitar aos produtores atenderem uma normativa e tivessem o poder de comercializar seus produtos é que foram instalados os equipamentos. (E.B.V., Presidente Prudente, 16 de julho de 2012).

Na Figura 16, está focalizada a espacialização do volume de recursos investidos e de projetos aprovados. Constata-se que o maior volume investimento de capital está

concentrado nos municípios de Teodoro Sampaio, Mirante do Paranapanema e Presidente Venceslau.

Figura 16- Número de projetos aprovados e valor por município do TC do Pontal do Paranapanema – 2003 a 2010.



Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

A partir do processo de espacialização de projetos, nos municípios do TC do Paranapanema, podemos afirmar que a concepção de desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal não se concretiza nas ações do PROINF, visto que esse programa atendeu apenas a 50% do total dos municípios desse território, excluindo os beneficiários que residem em municípios os quais não receberam recursos desse programa.

Os recursos do PROINF está concentrado, mas deveria ter uma distribuição mais igualitária entre os municípios ou contemplar projetos com amplitude maior, abrangendo o território ou ao menos uma microrregião.

No que concerne aos sistemas produtivos beneficiados, esse programa também não conseguiu atingir outras modalidades produtivas, no território, porque, após a implantação de projetos direcionados para a cadeia produtiva do leite, nos anos mais recentes (2010, 2011 e 2012), as ações do CODETER têm priorizado a qualificação dos beneficiários

territoriais para os mercados institucionais, como o PAA e PNAE, e o fortalecimento da cadeia produtiva do café.

Na elaboração das propostas técnicas, o MDA exige que várias metas sejam agrupadas para a liberação do recurso total, como, por exemplo, os custos para a construção de um viveiro, a implantação de resfriadores e abrigos etc. Ao concentrar várias metas em uma única proposta, a Caixa Econômica Federal só libera o recurso, quando todos os equipamentos ou infraestruturas estiverem licitados.

Essa forma de gestão dos recursos tem criado problemas para os gestores dos municípios que precisam providenciar toda a documentação para receber o recurso, pois a Caixa Econômica Federal não autoriza o pagamento do valor do resfriador, por exemplo, se todas as outras metas não estiverem com os processos de licitações definidos. É preciso executar todas as ações ao mesmo tempo, para que o recurso seja liberado⁷⁰.

Para a ex-Coordenadora do Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio, essa exigência traz problemas sérios para a gestão dos equipamentos, já que,

[...] se um dos projetos não estiver com todos os procedimentos de licitação em dia, todos os outros ficam parados, prejudicando a eficiência dos equipamentos implantados. Para se executar um resfriador, o processo é mais rápido porque o fornecedor é um só, mas para um viveiro, esse processo é mais demorado, porque existem vários fornecedores e, isso dificulta a licitação de todos os materiais utilizados. Essa forma de agrupar ações diferentes faz com que um projeto que deveria ser implantado em um ano, demora dois ou três anos para ser implantados, dificultando ainda mais a vida do pequeno agricultor familiar. (R.C.V. Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

A questão da liberação dos recursos para os projetos vai influenciar diretamente a organização dos produtores em associações ou grupos informais, os quais ficam desestimulados a espera dos equipamentos para utilizar, pois a demora na instalação deles tem provocado a desmobilização social no território e a formação de novas associações.

Na próxima seção, vamos detalhar quais são as principais infraestruturas e equipamentos instalados no TC do Pontal do Paranapanema, por meio da análise no município de Teodoro Sampaio.

Nosso objetivo não é simplesmente caracterizar como, onde e quando esses equipamentos foram territorializados, em Teodoro Sampaio, mas compreender a dinâmica

⁷⁰ Dos projetos aprovados no TC do Pontal do Paranapanema, apenas um teve recurso aprovado e não foi implantado, porque sua finalidade era instalar um tanque para criação de peixes, que não tinha licença ambiental liberada.

decorrente do trabalho conjunto entre os gestores, representantes e beneficiários territoriais, para se verificar se é possível o desenvolvimento territorial, na perspectiva dos espaços rurais.

6.3.1 - PROINF no município de Teodoro Sampaio

Esta seção visa a destacar como as infraestruturas implantadas pelo PROINF/MDA têm contribuído com o desenvolvimento dos espaços rurais do município de Teodoro Sampaio e delimitar as suas influências no desenvolvimento territorial proposto por esse programa.

Os fatores que contribuíram para que o município de Teodoro Sampaio conseguisse captar recursos para os projetos foram a articulação e a participação de vários agentes vinculados ao poder público (prefeitura) e os representantes da sociedade civil organizados nas reuniões do CODETER.

Entre as principais instituições que participaram do processo de elaboração dos projetos enviados ao PROINF está a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), o IPE (Instituto de Pesquisas Ecológicas), o Departamento de Agricultura e Abastecimento, o Departamento de Planejamento, o Departamento do Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Teodoro Sampaio.

A participação ativa desses atores territoriais no CODETER do TC do Pontal do Paranapanema foi um fator fundamental para que os projetos fossem aprovados. Sobre essa questão, a ex-Coordenadora do Departamento de Planejamento do município de Teodoro Sampaio lembra:

A participação dos atores sociais dos municípios no CODETER foi fundamental para captação de recursos e projeto, até porque mais recentemente com a implantação do CODETER a questão da participação se tornou um requisito para que o município conseguisse captar recursos, então ou você participa ou você está fora da seleção, então desde 2005, apresentamos todos os anos quando tinha a abertura do edital do MDA. (R.C.V. Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

Além desses fatores, podemos destacar outros, como o grande número de assentados e de agricultores convencionais os quais também produzem leite no município.

A criação de gado bovino para a produção de leite destaca-se em termos de atividade produtiva em praticamente todos os assentamentos rurais do município, tendo

importância tanto para a alimentação quanto para a comercialização de carne, de leite e de couro.

Quadro 21 sistematiza os dados sobre o ano, as metas e o valor dos projetos implantados pelo PROINF/MDA, entre 2003 e 2010, no município de Teodoro Sampaio.

Quadro 21 - Projetos implantados por meio do PROINF no município de Teodoro Sampaio - 2003 a 2010.

Ano	Metas dos projetos	R\$
2005	Aquisição de 4 tanques de resfriamento com capacidade de 2.000 litros de leite, perfuração de 2 poços semiartesianos com capacidade de 8.000 litros e capacitação de 90 agricultores em ordenha, coleta e armazenamento de leite.	142.635,26
2006	Aquisição de 5 tanques de resfriamento com capacidade de 2.000 litros de leite e bomba portátil, aquisição de 1 tanque de expansão com capacidade de 1.000 litros e capacitação de produtores envolvidos no projeto sobre gestão e organização.	154.917,55
2007	Aquisição de 1 caminhão, implementos agrícolas, infraestrutura para a organização dos espaços produtivos (sombrite, palanque, cerca e kit).	177.395,73
2008	Aquisição de 2 tanques resfriadores de leite com capacidade de 2.000 litros, 1 tanque de rede e aquisição e implantação de 1 viveiro de mudas.	84.428,24
2008	Aquisição de 1 trator agrícola e implementos agrícolas.	147.224,07
2009	Apoio ao beneficiamento de café, ATER e capacitação em comercialização.	228.026,20
2010	Aquisição de barracas de feira e resfriadores de leite com construção de abrigos.	101.500,00
Total		1.036.127,05

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso 24 de agosto de 2012.

Org: Sérgio Pereira de Souza

Entretanto, a criação de gado de leite é realizada de maneira pouco eficiente, com o fornecimento quase exclusivo de forrageiras tropicais (gramíneas cultivadas), que gera problema na produção de leite, pois oferece uma alimentação pobre em nutrientes, impactando na produtividade; em acréscimo, as espécies de gado são mistas (leite e carne) e não especializadas na produção de leite.

A pecuária bovina praticada nos lotes é vista como uma reserva de valor de que os assentados lançam mão, no momento de crise econômica, já que algumas cabeças (bezerros e descartes) podem ser comercializadas rapidamente, com o objetivo de se conseguir renda.

No município de Teodoro Sampaio, foram aprovadas, entre 2003 e 2010, sete propostas técnicas cujo objetivo era implantar tanques de resfriamento e poços artesianos, além de investir na capacitação de agricultores familiares.

No item seguinte, vamos analisar o processo de implantação dos resfriadores de leite, no município de Teodoro Sampaio, tendo como perspectiva as vantagens e os fatores que intervêm na gestão desses equipamentos, no território.

6.3.2- A implantação e utilização dos resfriadores de leite no município de Teodoro Sampaio

A produção de leite no município de Teodoro Sampaio é realizada por assentados e agricultores familiares convencionais, servindo para o consumo familiar e para o comércio *in natura*, gerando uma importante fonte de renda para as famílias.

Com relação à instalação dos resfriadores de leite no município de Teodoro Sampaio, de acordo com informações dos técnicos da prefeitura, foram implantados 22 resfriadores, nessa localidade, sendo nove de mil litros e treze de dois mil litros (Quadro 22).

Quadro 22 – Número de tanques de resfriamento, capacidade, localização e condições de uso no município de Teodoro Sampaio.

Nº	Capacidade litros	Localização	Condição de uso no momento da pesquisa
1	1000	Assentamento Sta. Terezinha da Alcídia	Em utilização
2	1000	Assentamento Laudenor de Souza	Em utilização
3	1000	Assentamento Laudenor de Souza	Em utilização
4	1000	Assentamento Santo Expedito	Em utilização
5	1000	Assentamento Santa Zélia	Em utilização
6	1000	Assentamento Ribeirão Bonito	Em utilização
7	1000	Assentamento Ribeirão Bonito	Em utilização
8	1000	Assentamento Água Sumida	Em utilização
9	1000	Assentamento Córrego Azul	Em utilização
10	2000	Assentamento Laudenor de Souza	Sem utilização
11	2000	Assentamento Sta. Ter. da Água Sumida	Em utilização
12	2000	Bairro Cafezinho	Sem utilização
13	2000	Bairro Córrego Seco	Em utilização
14	2000	Assentamento Fusquinha	Em utilização
15	2000	Assentamento Água Sumida	Em utilização
16	2000	Assentamento Água Sumida	Em utilização
17	2000	Assentamento Santa Edwirges	Em utilização
18	2000	Assentamento Padre Josimo	Em utilização
19	2000	Assentamento Sta. Terezinha da Alcídia	Em utilização
20	2000	Assentamento Santa Cruz	Em utilização
21	2000	Assentamento Santa Zélia	Sem utilização
22	2000	Assentamento Ribeirão Bonito	Em utilização

Fonte: Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio – 2013

Dos vinte e dois resfriadores implantados com recursos do PROINF no município de Teodoro Sampaio, no momento da pesquisa de campo (julho de 2013), dezenove estavam em funcionamento e três estavam sem utilização.

Segundo o Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento do município de Teodoro Sampaio,

[...] a maior demanda em recursos para investimento do PROINF é para a produção de leite. O leite é a atividade principal dos assentados do município, pois cada assentado tem em média sete matrizes leiteiras, um touro e mais cinco ou seis bezerros. (L.M.S., Teodoro Sampaio, 16 de janeiro de 2013).

Para a análise do uso dos resfriadores de leite, no município de Teodoro Sampaio, fizemos entrevistas com 15 assentados, que representa 22% dos que estão usando os resfriadores instalados pelo PROINF no município.

Além dos assentados, entrevistamos um agricultor familiar convencional (coordenador de um grupo de 6 produtores), o qual também produz leite, representando 16% dos agricultores familiares convencionais.

Os entrevistados entregavam leite nos referidos equipamentos que estavam localizados nos Assentamentos Água Sumida, Ribeirão Bonito, Santa Zélia e no Bairro Córrego Seco.

O Quadro 23 sistematiza informações sobre o perfil dos beneficiários entrevistados.

Quadro 23 – Perfil dos entrevistados do município de Teodoro Sampaio.

Produtor	Idade	Tempo moradia na propriedade /lote	Tamanho (ha).	Distância da cidade (Km)	Condição da Propriedade da terra	Forma de exploração	Exploração principal	Participa de outra ação do PTC
E.P.T.S.	33	6	18,5	33	Assentada	Familiar	Pec./Agr.	PAA
S.A.M.	62	30	18,5	33	Assentado	Familiar	Pecuária	Não
B.A.	39	25	18,5	32	Assentada	Familiar	Pecuária	Não
J.H.S.	66	20	18,5	30	Assentada	Familiar	Pec./Agr.	Não
G.D.S.	37	24	24	30	Assentada	Familiar	Pecuária	Não
M.C.S.	33	27	18,5	30	Assentado	Familiar	Pecuária	Luz para Todos
A.A.O.	32	27	18,5	33	Assentado	Familiar	Pecuária	Luz para Todos
L.V.D	40	24	18,5	30	Assentado	Familiar	Pecuária	Não
A.C.F	41	24	18,5	30	Assentado	Familiar	Pecuária	Não
I.C.D.	45	9	18,5	30	Assentada	Familiar	Pecuária	Não
M.G.C.	32	5	18,5	30	Assentada	Familiar	Pecuária	Não
M.S.C	55	24	18,5	30	Assentado	Familiar	Pecuária	Não
G.R.S.	35	5	18,5	32	Assentado	Familiar	Pecuária	Não
F.S.	59	33	18,5	32	Assentado	Familiar	Pecuária	Não
V.L.O	35	12	18,5	32	Assentado	Familiar	Pecuária	Não
V.R..	34	15	18	5	Proprietário	Familiar	Pecuária	Não

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

Os beneficiários entrevistados que utilizavam resfriadores no município de Teodoro Sampaio apresentavam idade entre 32 e 66 anos de vida, sendo que 12 (75%), tinham idade entre 32 e 45 anos, o que demonstra que não existe um predomínio de idosos na condução desse sistema produtivo, no município. Como esses assentamentos possuem entre 15 a 20 anos de instalação, esses equipamentos estão beneficiando os filhos dos assentados que lutaram pela terra e estão no comando das atividades, no lote.

Do total de 15 entrevistados, seis (6 ou 40%) eram mulheres que desenvolviam direta ou indiretamente as atividades executadas nos lotes.

A distância mínima do lote até o centro urbano era de 30 km, o que acarreta despesas com o transporte dos produtos para a comercialização.

A forma de produção era predominantemente a agropecuária, realizada com o trabalho familiar.

O principal objetivo da implantação dos resfriadores de leite, no município de Teodoro Sampaio, foi para atender à Normativa 51 do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), a qual instituiu que o leite deve ser refrigerado para ser recolhido e transportado por caminhão isotérmico até o laticínio. Caso o produtor não tenha refrigerador, o leite deverá ser refrigerado em tanque comunitário ou do próprio laticínio, desde que seja entregue, no máximo, duas horas após a ordenha.

Para a utilização dos tanques de resfriamento, a associação ou o grupo de produtores assina um contrato com a prefeitura e escolhe o local para a instalação do equipamento, que deve ser numa propriedade ou lote do assentado coordenador.

Segundo a ex-Coordenadora do Departamento de Planejamento de Teodoro Sampaio,

[...] os primeiros projetos foram implantados pelo PROINF entre 2005 a 2006, e tiveram como objetivo atender a necessidade de cumprir a “Normativa 51” do MAPA, porque nesse período todos os assentados precisavam entregar o leite resfriado. Os projetos foram pautados na implantação de resfriadores comunitários. Era uma demanda latente na comunidade e o leite foi uma cadeia produtiva que estava em ascensão no município e na região, pois 90% dos assentados trabalhavam com o leite. (R.V.,Teodoro Sampaio, 25 de janeiro de 2013).

No Quadro 24, observam-se as características dos principais rebatimentos da implantação dos resfriadores para seus beneficiários.

Quadro 24– Síntese das informações prestadas pelos beneficiários territoriais entrevistados em Teodoro Sampaio.

Produtor entrevistado (associado)	Impacto na renda	Benefícios da infraestrutura	Principal produto	Para quem comercializa a produção?	Conhece o PTC?	Principais necessidades
E.P.T.S.	Melhorou em 10 %.	Economia no transporte.	Leite.	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Financiamento e assistência técnica.
S.A.M.	Elevou a renda até 35%.	Melhorou a qualidade de vida.	Leite.	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Reforma de pastagem e assistência técnica.
B.A.	Não alterou a renda.	Economia no transporte.	Leite.	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Melhoramento genético e assistência técnica.
J.H.S.	Elevou a renda entre 20 a 35%.	Melhorou na qualidade do leite.	Leite	Comércio de Leite Alto Alegre – Mirante do Paranapanema.	Não	Reforma de pastagem e rebanho.
G.D.S.	Elevou a renda em 10%.	Melhorou na qualidade do leite.	Leite	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Reforma de pastagem e rebanho.
M.C.S.	Não soube informar.	Garantia de venda e na qualidade do leite.	Leite	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Investimento em cerca elétrica.
A.A.O.	Elevou a renda em 20%.	Melhor higiene para o leite.	Leite	Laticínio Jussara – Cuiabá Paulista.	Não	Melhoria do preço do leite.
L.V.D.	Elevou a renda em 10% a 20%.	Menor perda da produção.	Leite	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Reformar a moradia.
A.C.F.	Não alterou a renda.	Menor perda da produção e mais capacidade para escolher o laticínio.	Leite	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Reforma de pasto e melhorar qualidade de vacas.
I.C.D.	Teve menos despesas.	Melhoria na qualidade do leite.	Leite	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Reforma de pasto e adubação.
M.G.C.	Elevou a renda em 10% a 25%.	Garantia de venda.	Leite	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Melhoria no rebanho.
M.S.C.	Elevou a renda até 10%.	Economia no transporte e menor perda.	Leite	Laticínio Novo Tempo Mirante Paranapanema.	Não	Investir no rebanho e pastagem.
G.R.S.	Não respondeu.	Não respondeu.	Leite	Laticínio Novo Tempo Mirante Paranapanema.	Não	Investir em máquinas, calcário e adubo.
F.S.	Não alterou a renda.	Não respondeu.	Leite	Laticínio Novo Tempo Mirante Paranapanema.	Não	Investir em máquinas, calcário e adubo.
V.L.O.	Não alterou a renda.	Melhoria na qualidade do leite.	Leite	Laticínio Quatá – Nova Mix.	Não	Investimento em adubação.
V.R.	Elevou a renda entre 20 a 35%.	Economia no transporte, maior renda, melhoria na qualidade do leite.	Leite	Laticínio Quatá– Nova Mix.	Sim	Melhoria de pastagens e do rebanho (genética).

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

Apenas um entrevistado conhece o PTC, o que demonstra que o projeto de desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, no qual a participação é uma das variáveis importantes, não está ocorrendo e, portanto, apresenta-se muito mais no discurso dos gestores, representantes territoriais e manuais do programa do que na realidade dos seus beneficiários.

Esse desconhecimento do PTC e do PROINF pelos beneficiários entrevistados se dá porque os representantes territoriais organizados (presidentes de associações e coordenadores de grupos de produtores) são os que mais comparecem às reuniões do CODETER.

De acordo com o Quadro 24, conforme os entrevistados no TC do Pontal do Paranapanema, a implantação de infraestrutura e equipamentos pelo PROINF possibilitou uma melhoria na renda de nove (9 ou 60%) beneficiários, entre 10% a 35%.

Para um entrevistado, o resfriador de leite propiciou uma autonomia na venda de seu produto, mas isso realmente não acontece, visto que eles ainda continuam dependentes dos laticínios da região, que impõem o preço do litro do leite. Uma maior autonomia dos produtores de leite entrevistados quanto à comercialização de sua produção seria a instalação de pequenas unidades de processamento do leite em queijos e entrega para o PAA e o PNAE, mas essa possibilidade de comercialização esbarra sobretudo na falta de instalação de infraestruturas e adequação dessa transformação às normas de comercialização, atendendo à legislação que regula o processo de agroindustrialização dos derivados do leite.

Entre os principais benefícios dos equipamentos, segundo os entrevistados, estão: melhoria no transporte, na qualidade do leite comercializado, garantia de venda para o laticínio, economia no transporte etc.

No município de Teodoro Sampaio, os entrevistados entregavam sua produção para três laticínios diferentes, porém, isso não impactava no preço do litro do leite.

Entre as novas demandas provenientes dos sistemas produtivos dos entrevistados, estavam: financiamento, assistência técnica, reforma de pastagem, melhoramento genético, investimento em cerca elétrica, máquinas, calcário e adubo. Todas essas necessidades não são ou não foram contempladas pelo PROINF, constituindo demandas reprimidas decorrentes dos sistemas produtivos que receberam investimentos desse programa.

A falta desses recursos impacta diretamente na produção e produtividade dos assentados, os quais não conseguem aumentar a produção no lote, porque não possuem recursos para investir na melhoria da qualidade alimentar do gado, por exemplo.

Para uso dos agricultores familiares convencionais, foram construídos dois abrigos, no valor de R\$ 49.719,40, e instalados dois resfriadores, com capacidade de 2.000 litros, nos bairros Córrego Seco e Cafezinho.

O resfriador do Bairro Cafezinho (Box 9) não estava em funcionamento, no momento de realização da pesquisa de campo, porque o proprietário, o Sr. L.H.R., que seria o coordenador do grupo de produtores, havia falecido recentemente.

Box 9 – Resfriador implantado no Bairro Cafezinho.



Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2012.

O Box 9 apresenta fotos do resfriador implantado na Estância João de Barro, no Bairro Cafezinho. Esse resfriador seria utilizado por seis agricultores familiares, que também produzem leite.

Para o Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento do município de Teodoro Sampaio,

[...] os técnicos da prefeitura iriam realizar uma reunião com os produtores do Bairro Cafezinho, para verificar a possibilidade de continuação de utilização do resfriador. Nessa reunião também vão ser convidados os herdeiros do proprietário para verificar a possibilidade do resfriador continuar instalado nessa propriedade. (L.M.S. Teodoro Sampaio, 16 de janeiro de 2013).

O Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento iria igualmente consultar os membros do CODETER, para verificar como proceder, para a solução desse problema⁷¹.

⁷¹ A Engenheira Agrônoma do Departamento de Agricultura e Abastecimento de Teodoro Sampaio informou, por contato telefônico feito em 17 de setembro de 2013, que um produtor do Bairro Cafezinho manifestou interesse em utilizar o resfriador e que está comprando matrizes de vacas leiteiras para aumentar sua produção, o que pode fazer com que o resfriador não precise ser removido para outro local.

Outro resfriador que estava sem uso, no momento da pesquisa de campo (julho de 2013), era o que estava instalado no Assentamento Santa Zélia.

O assentamento Santa Zélia foi implantado no ano de 1999, possui 104 famílias assentadas e está a cerca de 40 km da sede do município. Nesse assentamento, existem dois resfriadores disponibilizados pelo PROINF/MDA: um com capacidade de 2.000 litros e outro para 1.000 litros. Desses dois resfriadores, apenas o que tem capacidade de 2.000 litros foi visitado, no trabalho de campo.

No período de realização da pesquisa de campo (julho de 2013), o resfriador estava instalado na área comunitária do assentamento (Box 10) e não estava sendo usado, porque a associação responsável estava desarticulada.

No Box 10, podemos perceber aspectos desse resfriador do Assentamento Santa Zélia.

Box 10- Abrigo e resfriador implantado pelo PROINF.



Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2013.

A Foto 1, do Box 10, mostra a área comunitária do Assentamento Santa Zélia, onde o resfriador está instalado; na Foto 2, observa-se o abrigo do resfriador; e, na Foto 3, o equipamento sem utilização.

Esse resfriador deveria atender às necessidades dos assentados que produziam leite, nesse assentamento, tendo ficado sob a responsabilidade do Sr. H.P., presidente da Associação dos Produtores do Assentamento Santa Zélia, até dezembro de 2012.

Antes de ficar em desuso, o resfriador armazenava a produção de 10 assentados e funcionou por cinco anos.

Sobre esse assunto, comenta o ex-coordenador do grupo de assentados envolvidos com o resfriador em pauta:

Este resfriador veio para a associação, e nós fizemos uma parceria com o laticínio, ou seja, o laticínio repassava uma quantidade de verba para eu trabalhar, para repassar para a associação, ou seja, o laticínio daria R\$ 0,2 centavos por litro de leite para resfriar o leite e o laticínio repassava mais 0,2 centavos para pagar a mão-de-obra. Quando mudou o supervisor do laticínio, eles já não quiseram mais pagar os R\$ 0,2 centavos da energia, o que desmotivou mais ainda o coordenador do grupo.

Providenciados para cumprir uma normativa técnica para o armazenamento do leite produzido por assentados e produtores convencionais, esses equipamentos representam uma intervenção apenas do ponto de vista setorial, pois tinham como objetivo atender aos beneficiários que produziam leite, em diversas partes do território.

Nos dois casos apresentados, é preciso considerar que as ações da política pública, tendo como base o PROINF, se deparam com questões que os gestores, os representantes e os beneficiários territoriais não previam. O exemplo do resfriador instalado em uma propriedade na qual o responsável faleceu e não existia uma organização estruturada para dar continuidade à constituição de uma associação de produtores de leite ou mesmo do grupo informal de produtores fez com esse equipamento ficasse sem utilização.

A fim de que uma infraestrutura (barracão) e um equipamento (resfriador) sejam instalados em uma propriedade particular, o dono do estabelecimento agropecuário faz um contrato de uso do resfriador com a prefeitura, em comodato, por 20 anos, e após esse período a construção (barracão) passa em definitivo para o proprietário, enquanto o equipamento continua sendo usado ou é devolvido para a prefeitura, a qual o poderá remanejar para outro local. Enquanto o resfriador estiver sendo empregado, as despesas de manutenção e energia elétrica ficam a cargo dos componentes do grupo de produtores de leite.

Os problemas que possam aparecer dessa forma de concessão e de construção de uma determinada infraestrutura com recursos públicos e da instalação de um equipamento em uma propriedade ainda são um desafio a ser resolvido pelo poder público municipal e o CODETER.

O modo de concessão desses equipamentos está de acordo com as normas das prefeituras municipais, mas, do ponto de vista coletivo, atende a um número muito pequeno de produtores, nos territórios contemplados com recursos.

Outro resfriador (Box 11), o qual está sendo utilizado pelos agricultores familiares convencionais produtores de leite, está instalado no Bairro do Córrego Seco.

Box 11- Local de instalação do resfriador implantado pelo PROINF no Bairro do Córrego Seco.



Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2013.

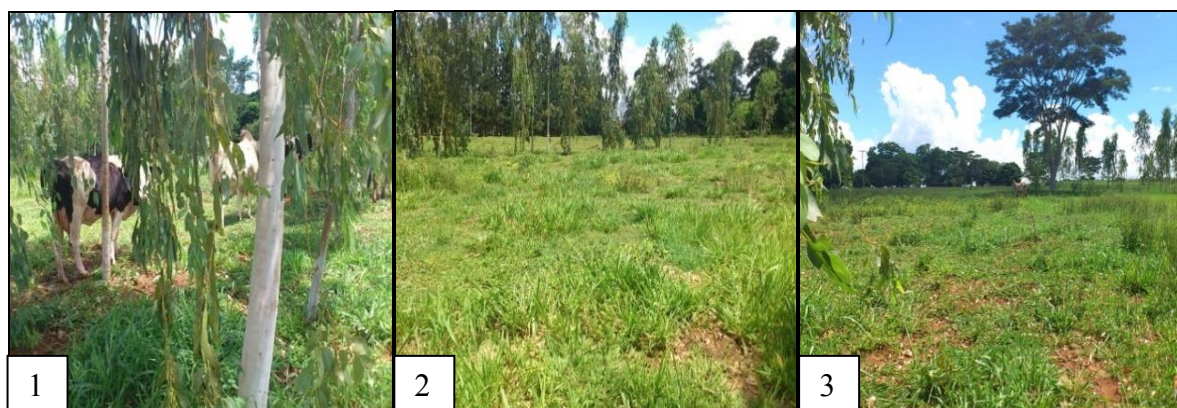
Esse resfriador, no momento da pesquisa de campo (julho, 2013), estava instalado no Bairro Córrego Seco, na propriedade do Sr. V.R., e servia a seis produtores de leite, com uma produção de 300 litros de leite por dia.

Para o coordenador do grupo que entrega leite no resfriador localizado no bairro Córrego Seco,

[...] as parcerias realizadas com as ONGs, como o IPÊ propiciou que eu realizasse cursos de melhoria de pastagens e através do conhecimento adquirido, eu implantei melhores pastagens para vaca de leite. As principais qualidades de pastagens que suportam as terras com baixa fertilidade do TC do Pontal do Paranapanema são o Estilozante Campo Grande, Capim Mombaça e Grama Ribeirão. (V.R., Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

No Box 12, podemos perceber, por meio das fotos 1, 2 e 3, características do sistema de piqueteamento para a rotação de pastagem, com sistema agropastoril.

Box 12- Sistema agropastoril de uma propriedade rural convencional – Bairro Córrego Seco.



Fonte: Pesquisa de Campo, Janeiro de 2013.

O sistema agropastoril praticado na propriedade do Sr. V.R. se faz com a plantação de duas fileiras de eucalipto e cinquenta metros de pastagens, com Capim Mombaça (*Panicum maximum*, cultivar Mombaça) e Estilozante Campo Grande (mistura de *Stylosanthes capitata*(80%) e *S. macrocephala* (20%), depois mais duas fileiras de eucalipto e mais cinquenta metros de pastagens. Nessa propriedade, são 28 piqueteamentos, um para cada dia da semana. A lotação de vacas por piquete é de 3 a 5 cabeças por piquete ao dia.

Salienta o coordenador do grupo de produtores que entrega leite no resfriador localizado no bairro Córrego Seco:

Apesar dos custos gerados com a implantação dessas pastagens, a melhoria do preço do litro tem compensado o investimento. Com a instalação do resfriador, o grupo conseguiu agregar valor e a renda dos produtores melhorou. Com uma hora de trabalho por dia para a retirada do leite, se consegue obter uma renda de um salário mínimo por mês. A produção média é de 30 a 35 litros de leite por dia, com três vacas boas de produção. (V.R., Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

A respeito dos resfriadores que estão em funcionamento, realizamos entrevistas com os beneficiários territoriais (assentados de reforma agrária) os quais entregam leite em três tanques localizados no Assentamento Água Sumida.

Dos três resfriadores implantados no Assentamento Água Sumida, dois têm a capacidade de armazenar 2.000 litros de leite e ficam em um mesmo barracão, sob a coordenação do assentado Â.A.O., que coleta o leite dos produtores desse grupo (Box 13).

Box 13- Abrigo e resfriadores implantados pelo PROINF – Assentamento Água Sumida.



Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2013.

As fotos do Box 13 focalizam o local em que os dois resfriadores estão instalados. A foto 1 mostra o abrigo e a forma como os galões de leite são transportados até o resfriador,

para serem armazenados. Na Foto 2, podemos observar especificamente os dois resfriadores; e, na Foto 3, o momento em que o leite era transferido dos galões para os resfriadores.

Nesses resfriadores, no mês de julho de 2013, entregavam 20 produtores de leite, sendo 15 do Assentamento Água Sumida e cinco do Distrito de Planalto, situado no município de Teodoro Sampaio. Desse total (20), entrevistamos quatro assentados que fazem parte desse grupo, ou seja, 20%.

A logística de utilização e funcionamento desses resfriadores não difere dos outros tanques encontrados nos assentamentos, nos quais os assentados retiram o leite em seu lote e colocam os galões cheios na entrada, a fim de que o coletor possa recolhê-los e levá-los até o resfriador (Box 14).

Box 14–Sistema de coleta de leite.



Pesquisa de campo, julho/2013.

Nas fotos do Box 14, mostramos aspectos dos meios de coleta de leite, em que o galão é coletado na entrada do lote pelo caminhão (Foto 2) ou é retirado no lote do assentado.

Após coletar o leite, o assentado acondiciona o produto em galões que são levados até a entrada do lote, para ser retirado pelo coletor, que usa um caminhão ou uma moto com uma carreta acoplada para o transporte até o resfriador.

Segundo os quatro assentados entrevistados, os quais fazem parte desse grupo, são descontados R\$ 0,10 por litro de leite transportado. Ao chegar ao barracão, o leite é analisado para se verificar sua qualidade e imediatamente é transferido para o tanque de resfriamento, de sorte a manter suas qualidades físicas e biológicas.

O processo de coleta do leite até a sua transferência para o resfriador deve ser realizado o mais rápido possível (até, no máximo, duas horas depois da ordenha), para se evitar a contaminação e a acidez.

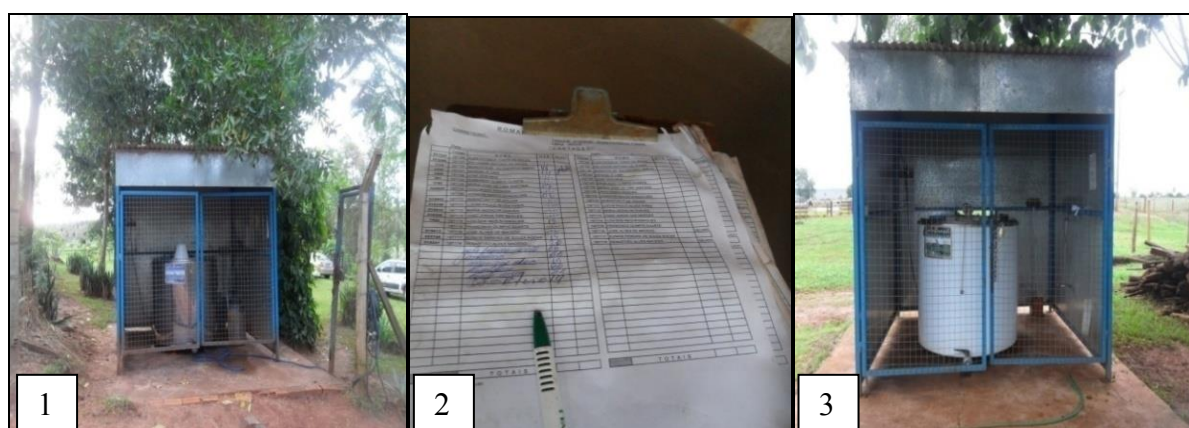
De maneira a manter a higiene do local, todos os tambores são lavados para a sua reutilização. Essa tarefa é feita pelo coletor do leite e/ou responsável pelo resfriador, que tem que disponibilizar seu tempo para a organização dos utensílios empregados.

Essa responsabilidade de organizar o resfriador tem provocado a desistência de alguns assentados em continuar como responsáveis pelos equipamentos, pois, segundo eles, isso ocupa um tempo que poderiam dedicar ao cuidado com o gado e à produção, no lote, apesar de o coordenador receber R\$ 0,10 por litro de leite, a fim de executar esse trabalho.

Os homens, ao deixarem de coordenar o recebimento do leite no resfriador, para desenvolver outras atividades no lote (alimentação do gado, manutenção das cercas e a retirada do leite), têm relegado esse trabalho para as mulheres, conforme observamos em resfriadores dos municípios de Teodoro Sampaio e Itapeva. Essa possibilidade de executar uma atividade na qual os homens não estão interessados, em virtude da baixa remuneração, possibilita que as mulheres desenvolvam uma atividade, com o recebimento de um pagamento que é investido nas despesas da família.

Um exemplo de resfriador que está sendo coordenado por uma assentada é aquele localizado no lote da assentada E.P.T.S. (Foto 1, Box 15).

Box 15- Resfriador de leite localizado no Assentamento Ribeirão Bonito – Grupo da E.P.T.S.



Pesquisa de campo, julho de 2013.

No momento de realização da pesquisa de campo (julho de 2013), existia um grupo de 15 assentados entregando leite no resfriador coordenado pela assentada E.P.T.S., com uma produção diária de 250 litros, vendidos para o Laticínio Quatá, localizado no

município de Teodoro Sampaio. Essa produção representa uma frágil inserção desses produtores no mercado. O litro de leite estava sendo comercializado a R\$ 0,89.

O grupo coordenado pela assentada E.P.T.S. está usando esse resfriador há um ano, e a manutenção sempre que se faz necessária é custeada pelo laticínio. No período da safra, a produção média desse grupo é de 700 litros/dia.

Entre os resfriadores instalados no Assentamento Ribeirão Bonito, um deles, que está sob a responsabilidade do assentado L.V.D., tem a capacidade de armazenar 1.000 litros de leite (Box 15, Foto 3).

Em decorrência da baixa produção de leite, esse resfriador servia apenas a um assentado. Até o final do ano de 2012, esse resfriador recebia leite de seis produtores, porém, com a baixa produtividade em decorrência do período de entressafra do leite, cinco produtores pararam de entregá-lo. Segundo o Sr. V.L.D., sua produção é de 300 litros de leite por dia, mas, com a estiagem dos meses de março a julho, teve uma queda de 50%.

Entre as principais dificuldades que a utilização do tanque trouxe para o coordenador foi que, com a manutenção e o recebimento do leite, houve aumento do serviço no lote, porque ele tem ficar esperando a hora em que os outros assentados vão entregar a produção para ser analisada e armazenada no tanque, fazendo com que diminua o tempo de trabalho em outras atividades do lote, como na manutenção da cerca e do gado.

Ainda no Assentamento Ribeirão Bonito, existe um equipamento para resfriar o leite, o qual está sob a responsabilidade do presidente da Associação dos Produtores Rurais do Morro do Diabo. A associação foi fundada em 2010 e tem como foco três linhas de ação: o uso dos tanques de resfriamento de leite, o barracão do café e a produção da horta comunitária.

A relação nessa forma de produção tem que ser baseada na cooperação entre os membros do grupo, o que pressupõe uma parceria entre todos, contudo, nos casos pesquisados, ela se expressa mais na relação do pagamento de uma taxa para a realização de uma atividade que os outros produtores não querem executar.

A falta de cooperação acarreta “mal-estar” entre os membros dos grupos que deixam de entregar o leite para um determinado resfriador e buscam outras formas de resfriar sua produção. Essa falta de sintonia e de empatia entre alguns produtores e o coordenador do resfriador fragiliza a formação de parceria entre os produtores e influencia a gestão coletiva do equipamento.

O resfriador, com capacidade de 2.000 litros de leite, no momento da pesquisa de campo (julho/2013), armazenava leite de 15 dos 154 associados. A produção média dos

assentados, nesse período, era de 10 litros/dia, devido à seca e à baixa produção das vacas (Box 16).

Box 16- Resfriador de leite localizado no Assentamento Ribeirão Bonito.



Pesquisa de campo, julho/2013.

Assim, a capacidade de armazenamento do resfriador é de 2.000 litros de leite/dia. A baixa produção dos assentados, acarretada pela época de entressafra, faz com que, nesse período, alguns produtores deixem de entregar o leite, provocando uma subutilização desses equipamentos, nos assentamentos.

No caso em que o resfriador estava atendendo apenas a um beneficiário e não a um grupo de produtores ou a uma associação, exemplifica um processo que, em políticas públicas, chamamos de “efeitos não esperados” (positivos e/ou perversos) (AZEVEDO, 2011), provocados por questões ambientais (seca), logística e estrutural (transporte, estradas e rodovias) e de relação (falta de associação, cooperação etc.).

Ressalta Azevedo (2011, p. 22):

São tantas as variáveis que podem interferir na implementação de uma determinada política pública, que é impossível prever todos os seus impactos. No entanto, eles sempre existem e podem ser de dois tipos: positivos e/ou perversos. Não há formas de evitar totalmente os efeitos perversos, mas podem-se diminuir os riscos, tentando prever o comportamento provável dos atores que vão ser influenciados pelas políticas propostas e realizando previamente os ajustes necessários. Além disso, políticas muito padronizadas apresentam maior risco de gerar efeitos perversos, porque dificilmente prevêem as situações diferenciadas.

Nas políticas públicas, não é possível deixar de analisar o papel dos “agentes sociais invisíveis”⁷², os quais interferem diretamente na gestão dos projetos implantados, como é o caso do Laticínio Quatá, localizado no município de Teodoro Sampaio, ligado ao sistema produtivo do leite e que tem uma política de desenvolvimento da produção leiteira desvinculada das metas do PDTRS do Território da Cidadania, com claros objetivos mercadológicos e produtivistas.

Esses conflitos de interesses individuais, coletivos ou de um pequeno grupo têm efeitos na dinâmica do processo de concretização das ações e metas dos projetos, acarretando, de alguma forma, entraves, empecilhos ou avanços, tanto objetivos como subjetivos, na temporalidade e na gestão e, por fim, nos resultados finais de atendimento das demandas. Portanto, o desenvolvimento territorial deve ser examinado em um contexto que leve em consideração o papel crucial das dinâmicas de disputa de poder e interferências diretas e indiretas de outros agentes, como no caso de um laticínio.

Esse agente externo não está relacionado às ações do CODETER, mas é o comprador de leite de diversos assentados e produtores convencionais. O laticínio Quatá (Nova Mix) atua na compra de leite dos produtores do TC do Pontal do Paranapanema há mais de 35 anos.

Para os técnicos do Laticínio Quatá,

[...] o grande entrave para os pequenos produtores (assentados) de leite no TC do Pontal do Paranapanema é o alto número de inadimplência que dificulta o produtor de realizar novos financiamentos para investimento em pastagens e melhoria do rebanho. A indústria implantou resfriadores nos municípios de Pirapozinho, Presidente. Bernardes, Marabá Paulista, Presidente Venceslau, Santo Anastácio, Caiuá, Emilianópolis, Regente Feijó, Narandiba, Sandovalina, principalmente nos lotes dos assentados que tem uma grande produção de leite para se adequar às normas do Ministério da Agricultura através da Portaria 51. No início foi implantada uma sub-rota em que o caminhão pegava o leite em tambores e descarregava no laticínio, o que pela Normativa 51 não era permitida. Nesse momento é que os tanques de resfriamento com capacidade maior (5000/6000 litros) passaram a ser instalados. Nessa fase foram instalados 76 tanques. (D. D.C. e J.B.S., Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

Após essa fase de instalação dos tanques de resfriamento com capacidade maior pelo Laticínio Quatá, iniciou-se a implantação de tanques menores e a formação de grupos com 10 produtores, para que pudessem descarregar sua produção no resfriador.

⁷²Os agentes invisíveis são aqueles que estão associados direta ou indiretamente com a implementação das políticas públicas, nos territórios; ainda que não participam do CODETER, influenciam no processo de gestão e de materialização das ações territoriais, como agências bancárias, agroindústrias, universidades, instituições públicas etc.

Foram instalados, pelo Laticínio Quatá, 76 tanques com capacidade entre 2.000 a 6.000 litros; 100 tanques, com capacidade de 1.000 litros; e, recentemente (2013), 20 tanques de 500 litros, com a finalidade de atender a pequenos produtores que querem vender para o laticínio em condição de preço melhor, ou seja, a R\$ 0,89.

Para que o produtor possa utilizar o resfriador do laticínio, é feito um contrato de comodato e, a partir do momento em que o produtor não se interessar em enviar leite para a empresa ou se ele não cumprir as normas de qualidade da empresa, o tanque é retirado da propriedade ou lote e enviado para outro produtor.

O produtor que faz o contrato com o laticínio não paga taxa de uso do equipamento; as exigências são de que ele tenha uma quantidade (100 a 300 litros/dia) de leite para utilizar o tanque, um local adequado para sua instalação, água de boa qualidade na propriedade ou no lote, energia elétrica compatível com o motor do equipamento e acessibilidade favorável, a fim de que o caminhão possa retirar o leite.

Geralmente, o assentado convida os técnicos do laticínio para fazer um diagnóstico da situação da sua produção de leite e verificar se ele tem condições de ter um resfriador em seu lote. O que deve ser observado é se o produtor tem uma produção de leite considerável e se os seus vizinhos podem igualmente usar o equipamento para armazenar o leite.

Segundo os técnicos do Laticínio Quatá,

[a] manutenção dos resfriadores também é por conta do laticínio, desde a troca de fusível até o concerto de um motor ou das pás do agitador de leite, toda a despesa é por conta da empresa. A empresa tem um responsável para atender a necessidade de manutenção dos resfriadores. Entre os maiores problemas que o laticínio enfrenta com relação à manutenção dos resfriadores está a questão da energia elétrica que não tem potencia suficiente para acionar um motor e outros equipamentos eletroeletrônicos que as famílias assentadas possuem, ou seja, 80% dos problemas dos resfriadores estão relacionados com a questão do fornecimento de energia elétrica nos assentamentos, pois a queda de energia elétrica acarreta a perda do leite e problemas no motor do resfriador. No mês de janeiro de 2013, o laticínio teve uma perda de quase 20 mil litros de leite com acidez por problema acarretado pela queda de energia elétrica. (D. D.C. e J.B.S., Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

Para não ter prejuízo com a perda do leite por acidez, em virtude da falta de energia elétrica, os técnicos do laticínio têm orientado o produtor a ligar para a empresa de energia elétrica a fim de obter um protocolo e fazer um boletim de ocorrência, para entrar com

pedido de indenização contra a empresa fornecedora. Esse processo passou a ser realizado há uns cinco meses, mas ainda não houve nenhum resultado.

De acordo com os técnicos do Laticínio Quatá,

[...] existe resfriador em que o grupo é formado por até 10 produtores que utilizam o equipamento e tem produtor assentado que utiliza sozinho o resfriador, porque sua produção é alta, ou seja, alcança uma produção média de 300 a 400 litros/leite/dia. Existe uma diversidade grande com relação à produção dos assentados, existem alguns que produzem 5 litros diários e outros que produzem entre 300 a 400 litros por dia. (D. D.C. e J.B.S., Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

Esse contraste produtivo revela que, nos assentamentos do TC do Pontal do Paranapanema, alguns assentados já estão excluídos de um sistema mais intensivo de produção de leite e apenas arrendam as terras para outro, que tem um número maior de gado leiteiro, enquanto outros já podem ser classificados como médios produtores de leite, vinculados diretamente a essa cadeia produtiva, com investimentos em rebanho, alimentação com ração, adubação do pasto etc.

Na visão dos técnicos do Laticínio Quatá,

[...] essa diversidade de tipos de produtores está atrelada aos investimentos que esses produtores fizeram ao adquirir financiamento para a compra de gado e investimento em pastagem que culminou com essa alta produção, diferenciando-o dos outros assentados que produzem pouco ou arrendam seu lote para pastagens para aqueles que têm grande quantidade de vacas. (D. D.C. e J.B.S., Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

Os técnicos do laticínio nunca estiveram em uma reunião do Programa Territórios da Cidadania e afirmaram que, se fossem convidados, eles participariam das atividades do CODETER, porque a empresa visa a buscar informações para melhorar as condições da produção de leite.

A cadeia leiteira no município de Teodoro Sampaio e no TC do Pontal do Paranapanema apresenta novas demandas, mais abrangentes, uma vez que os resfriadores de leite implantados pelo PROINF/MDA e pelo Laticínio Quatá já atenderam à demanda dos produtores convencionais e assentados do território.

Ressalta a ex-Coordenadora do Departamento de Planejamento do município de Teodoro Sampaio, que participou da elaboração dos projetos enviados ao MDA:

Agora o objetivo principal para a melhoria da cadeia produtiva do leite deve se centrar na qualificação profissional do produtor, é preciso trabalhar a

questão da melhoria da pastagem. Outra ação é o da melhoria da genética de rebanho. (R.V., Teodoro Sampaio, 16 de janeiro de 2013).

As dinâmicas que compõem a instalação dos resfriadores nos TC do Pontal do Paranapanema devem ser compreendidas para além das ações e definições dos agentes territoriais ligados diretamente ao CODETER, todavia, é preciso fazer uma articulação com os sistemas produtivos agrícolas, porque as relações com os agentes da agroindústria ou o mercado consumidor têm reflexos na organização social, produtiva e econômica dos beneficiários territoriais (agricultor familiar convencional e assentado que produzem leite).

Com efeito, as ações devem ser elaboradas para o atendimento de um sistema produtivo, pois é necessário que sejam levadas em conta todas as fases da cadeia produtiva a ser beneficiada.

Percebemos que a fragilidade social de organização coletiva tem influência direta na eficiência de uso dos equipamentos, que, muitas vezes, provoca a desmobilização do trabalho coletivo ou em grupo. Essas dinâmicas sociais reforçam a falta de um direcionamento mais objetivo das políticas públicas de caráter territorial e de desenvolvimento de uma cultura coletiva e solidária, no contexto dos Territórios da Cidadania e de seus espaços rurais.

No próximo item, vamos abordar mais um projeto que está em fase de implementação no TC do Pontal do Paranapanema, especificamente no município de Teodoro Sampaio: o Barracão do Café.

6.3.3 - Barracão do café

Além dos resfriadores de leite em Teodoro Sampaio, foi construído um barracão e houve a instalação de equipamentos para secagem e moagem do café.

O barracão do café foi adquirido através do PROINF/MDA, no valor total de R\$ 228.026,20. Esse projeto foi constituído especificamente para atender à demanda dos 16 assentados de reforma agrária que participaram do Projeto Café com Floresta (café sombreado), no município de Teodoro Sampaio.

Assim como o funcionamento dos resfriadores é prejudicado pela baixa potência do sistema de rede de fornecimento de energia elétrica, nos assentamentos, o barracão do café

foi inaugurado em dezembro de 2012, mas não pôde entrar em funcionamento, porque a energia elétrica não suporta os equipamentos instalados.

O objetivo principal da implantação do barracão é o beneficiamento, a torrefação e a moagem do café colhido no município de Teodoro Sampaio e no território; nesse sentido, inaugurado pelo último prefeito do município de Teodoro Sampaio, o Sr. J. A. I. G., até o momento de realização da pesquisa de campo (julho de 2013), não estava sendo utilizado pelos produtores de Café com Floresta.

Para o funcionamento do barracão do café, foram adquiridos equipamentos que fazem parte da planta agroindustrial de beneficiamento primário (limpeza e seleção de grãos), enquanto se aguarda a fase inicial para operacionalização.

Para a inauguração do Barracão do Café, a prefeitura municipal passou a responsabilidade de uso para a Cooperativa dos Assentados do Assentamento Ribeirão Bonito, mas, como o projeto foi elaborado para que o grupo de produtores de Café com Floresta do assentamento seja responsável pela gestão do barracão e dos equipamentos, será preciso organizar os produtores de café em uma associação.

Segundo o coordenador da Câmara Temática de Produção e Comercialização do CODETER do TC do Pontal do Paranapanema,

[...]a mobilização dos produtores de Café com Floresta do Assentamento Ribeirão Bonito, já está em fase de organização para a criação de uma associação que será responsável pela utilização do barracão e dos equipamentos que serão instalados. (J.F.L. Presidente Prudente, 17 de setembro de 2013).

Essa associação será formada por 130 produtores de Café com Floresta do TC do Pontal do Paranapanema, a fim de fortalecer a cadeia produtiva do café.

Conforme informações apresentadas pelo coordenador do Projeto Café com Floresta, estes são os objetivos principais do projeto:

Promover a conservação e o reflorestamento da Mata Atlântica por meio do cultivo sustentável do café orgânico, aliado ao plantio de árvores nativas que funcionam como trampolins ecológicos, ajudando na movimentação dos animais de um fragmento de mata a outro introduzindo uma nova maneira de plantar café, que foge ao processo tradicional, sem uso de agrotóxicos, colhido quando maduro e que é importante para a conservação da região, replantando árvores nativas que dão sombra e protegem a plantação de geadas e outros impactos naturais, oferecendo uma alternativa de renda que pode vir a ser significativa aos assentados do Pontal, com práticas que enriquecem a paisagem e promovem a valorização da natureza da região; oferecer ao mercado um café de qualidade, que pode atingir a classificação

gourmet, sem produtos químicos e com o valor agregado por beneficiar famílias de assentados que enfrentam desafios para a sua sobrevivência. (J.F.L. Presidente Prudente, 17 de setembro de 2013).

Para Sachs (2009), no processo de “desenvolvimento sustentável”, as diretrizes de produção têm o objetivo de estabelecer um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente das estratégias de desenvolvimento.

As Fotos do Box 17 mostram aspectos da placa de instalação, do barracão e do equipamento de limpeza e seleção de grãos.

Box 17 - Barracão para beneficiamento de café no Assentamento Ribeirão Bonito.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

De acordo com o representante do IPE, no CODETER do TC do Pontal do Paranapanema, no município de Teodoro Sampaio,

[...] o projeto Café com Floresta, que é um dos projetos de desenvolvimento no campo, de uma produção mais equilibrada e sustentável com o meio ambiente, só que o objetivo é agregar valor para os produtores. A instalação da máquina que vai beneficiar o café vai colaborar para agregar valor na produção. Essa máquina foi inaugurada no final do ano (2012) e por causa da burocracia, esse projeto que foi aprovado a três anos atrás foi inaugurado no dia 22 de dezembro. A ideia é que no futuro receba outros equipamentos para a transformação total, como a limpeza, o beneficiamento e a torrefação do café. A máquina de moagem e a empacotadora não foram contempladas. O IPE trabalhou muito para conseguir aprovar esse projeto via Território e a prefeitura como parceira e tocadora do recurso. (H.B.G., Teodoro Sampaio, 7 de janeiro de 2013).

No Box 18, podemos observar aspectos da produção, da colheita e da secagem do café feitas por produtor no Assentamento Ribeirão Bonito.

Box 18 - Aspectos da plantação, da colheita e da secagem do café num lote no Assentamento Ribeirão Bonito.



Fonte: Pesquisa de Campo, janeiro e julho de 2013.

Para os três assentados entrevistados que possuem a plantação de café na modalidade sombreado, em seus lotes, a possibilidade de utilizar o barracão e os equipamentos de secagem da sua produção é positiva, pois eles poderão agregar valor ao produto final.

O objetivo dos coordenadores do Projeto Café com Floresta, juntamente com o Instituto de Pesquisa Ecológicas (IPE) de Teodoro Sampaio, é buscar recursos para aumentar o número de produtores de café sombreado e de produção tradicional. Existem atualmente (2013), no município, dezesseis produtores assentados de café sombreado e que são potenciais usuários dos equipamentos instalados.

O coordenador da Câmara de Produção e Comercialização do TC do Pontal do Paranapanema explicita:

Para a chamada de proposta técnica para o PROINF 2013, foi definido pelo CODETER que serão elaboradas duas indicações para o investimento de recursos nesse ano no território: uma para a instalação de equipamentos de torrefação e moagem do café e outra para a instalação de uma casa do mel no município de Teodoro Sampaio. Apesar de estar implantado no município de Teodoro Sampaio, o barracão do café irá beneficiar diversos agricultores familiares, principalmente dos municípios de Mirante do Paranapanema, Euclides da Cunha Paulista, Rosana, Sandovalina, Marabá Paulista, Cuiabá Paulista, Presidente Epitácio e Santo Anastácio. O referido projeto tem como finalidade possibilitar a complementação da estrutura física do barracão de beneficiamento de café, realizar a aquisição de equipamentos de torrefação, moagem e envasamento, bem como estabelecer o beneficiamento da produção dos apicultores assentados em Teodoro Sampaio e,

consequentemente, os agricultores da região do Pontal do Paranapanema. A partir do funcionamento das estruturas de beneficiamento do barracão do café e da casa do mel será possível estabelecer uma importante renda aos agricultores da região, possibilitando estabelecer novos postos de trabalhos, principalmente para jovens e mulheres no tocante ao cultivo e processamento de produtos apícolas. (J.F.L. Presidente Prudente, 17 de setembro de 2013).

Para a estruturação final do barracão do café, a prefeitura de Teodoro Sampaio está pleiteando a construção de uma cobertura no local de desembarque do café, para a proteção, sobretudo no período das chuvas, além de fazer a solicitação da compra de equipamentos para a torrefação, moagem e embalagem do café.

Como o barracão e o equipamento de limpeza do café foram instalados sem a devida observação técnica da potência de energia elétrica necessária para o funcionamento dos equipamentos, a prefeitura municipal está providenciando a melhoria na rede de energia elétrica para o fornecimento adequado, o qual poderá propiciar o funcionamento dos equipamentos.

6.3.4- Barracas de feira e horta comunitária

As barracas de feira foram adquiridas por meio do PROINF/MDA, no valor total de R\$ 17.500,00, a fim de serem empregadas em uma feira do produtor, no município de Teodoro Sampaio, porém, com o pouco tempo, ainda não foi possível realizar esse evento.

O Box 19 demonstra aspectos das condições em que estão as barracas que ainda não foram usadas na feira do produtor.

Box 19 - Barraca de feira e o barracão do produtor no município de Teodoro Sampaio.



Fonte: Foto 1 e 2 - Pesquisa de campo, julho de 2013.

A Foto 1 do Box 19 enfoca as condições em que as barracas de feira estavam, no momento da pesquisa (em 7 de julho de 2013); na Foto 2, temos o Barracão do Produtor, local onde as barracas se encontravam.

As barracas serão de responsabilidade do Departamento de Agricultura e os critérios para sua utilização pelo produtor rural não estão definidos pelos técnicos.

A utilização dessas barracas no Barracão do Produtor é provisória, visto que a intenção dos técnicos do Departamento de Agricultura e Abastecimento de Teodoro Sampaio é cadastrar os produtores interessados em participar da feira e organizar o evento, no município.

A compra dessas barracas é exemplo de um investimento realizado sem a prévia organização dos produtores e da falta de demanda de produtos excedentes para a realização de um projeto, cujo objetivo era realizar uma feira do produtor. Contudo, na cidade de Teodoro Sampaio já se promove uma feira livre aos domingos, mas a feira do produtor ainda não aconteceu.

Uma das possibilidades seria a vinculação da compra dessas barracas com o projeto de horta comunitária. Esse projeto almejou, primeiramente, conseguir a liberação de recursos para a instalação de uma horta comunitária no Assentamento Água Sumida. Esse grupo foi criado com a participação de 10 assentados e passou a funcionar no lote da assentada J.H.S., que era a coordenadora do projeto, no assentamento.

A fotos 1 do Box 20 mostra aspectos da horta comunitária implantada no Assentamento Água Sumida com recursos do PROINF/MDA; na foto 2, tem-se um tanque destinado ao armazenamento de água para a irrigação.

Box 20 - Produção de hortaliças na horta comunitária.



Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

A coordenadora do projeto salienta:

No início eram produzidos diversos tipos de produtos como alface, couve, abobrinha, cenoura, beterraba, quiabo, maxixe e caxi que eram entregues para ao PAA - Doação Simultânea e para o PNAE. Atualmente (julho de 2013) participam desse grupo três (3) assentados que produzem mais folhagens que são entregues para o PAA- Doação Simultânea e para o PNAE no município de Teodoro Sampaio. Com o passar do tempo as pessoas foram desistindo porque ficaram desestimuladas ou ficaram doentes. (J.H.S. Teodoro Sampaio. Assentamento Água Sumida, 4 de julho de 2013).

Os produtos são recolhidos pelo caminhão da prefeitura e são levados para o Barracão do Produtor, que os distribui para as entidades cadastradas pela Secretaria de Desenvolvimento Social.

A fragilidade de organização social dos assentados e a pulverização dos grupos em diversos lugares do assentamento, por meio da produção de leite, hortaliças e café, dificultam ainda mais a organização coletiva no município.

Esses projetos financiados pelo PROINF/MDA, além de propiciar a disponibilização de infraestrutura e equipamentos para os beneficiários territoriais (assentados e agricultores familiares convencionais), poderiam ensejar o fortalecimento da formação de associações no território, como se propõe no PTDRS do Pontal do Paranapanema, mas esse objetivo tem sido pouco efetivado, pois a fragmentação dos produtores em cadeias produtivas (café, leite e hortaliças) tem colaborado para a pulverização em pequenos grupos informais ou blocos de produtores que não conseguem se estruturar de forma mais real. Isso revela a fragilidade dos grupos coletivos no TC do Pontal do Paranapanema e a baixa influência dos projetos em mudar a estrutura de organização, nesse espaço.

Entre os projetos implantados e aprovados no TC do Pontal do Paranapanema, até 2010, temos investimentos liberados para a formação da patrulha agrícola, compra de caminhão e instalação de viveiro de mudas. No item seguinte, vamos abordar esses projetos.

5.3.5 - Patrulha Agrícola, caminhão e viveiro de mudas

A patrulha agrícola do município de Teodoro Sampaio é destinada ao preparo do solo e à manutenção das estradas rurais, quando necessário, ficando guardada em um barracão da prefeitura.

A patrulha agrícola (trator, arado e grade niveladora), a qual foi adquirida com investimento de R\$ 147.224,07, é utilizada a partir da requisição que os agricultores do município fazem ao Departamento de Agricultura e Abastecimento Municipal.

Após definir quantos hectares de solo serão preparados, os técnicos do Departamento de Agricultura realizam os cálculos para saber quanto será preciso de óleo diesel. O produtor se dirige até um posto de combustível e recolhe uma guia com o pagamento do total e a leva até o departamento para ser agendado o dia para a realização do trabalho. Com base na lista com os nomes dos produtores a serem atendidos e as datas agendadas, passam-se as demandas para os tratoristas que fazem o preparo do solo na propriedade ou no lote do solicitante.

As demandas dos produtores rurais do município com relação à necessidade de utilização da patrulha agrícola são atendidas de acordo com a ordem de sequência de seus pedidos.

Os principais problemas que aparecem no emprego dos equipamentos da patrulha agrícola estão associados com as questões climáticas. No período de seca prolongado, não é possível realizar o preparo do solo para a colheita ou manutenção do pasto, mas, quando chove, aumenta a demanda pelo serviço e, muitas vezes, não se pode satisfazer todas as necessidades no momento adequado. Nesse período de ocorrência de chuvas, a sequência de atendimento é sempre de acordo com uma lista de espera.

Algumas vezes, o atendimento do pedido feito pelo produtor está atrelado à manutenção do trator ou dos equipamentos, sobretudo quando há a necessidade de troca de peças que não existem no município e é preciso trazê-las de outro lugar. Isso pode atrasar o atendimento dos pedidos.

Quando o atendimento ao pedido do produtor demora muito para ser realizado, o produtor pode desistir e obter o valor investido de volta ou pode esperar e deixar o valor para ser usado no momento que mais lhe convier, prorrogando a utilização do combustível adquirido.

O caminhão adquirido com os recursos do PROINF/MDA, no valor de R\$ 100.000,00, serve para o transporte da produção até o barracão do produtor para o PAA.

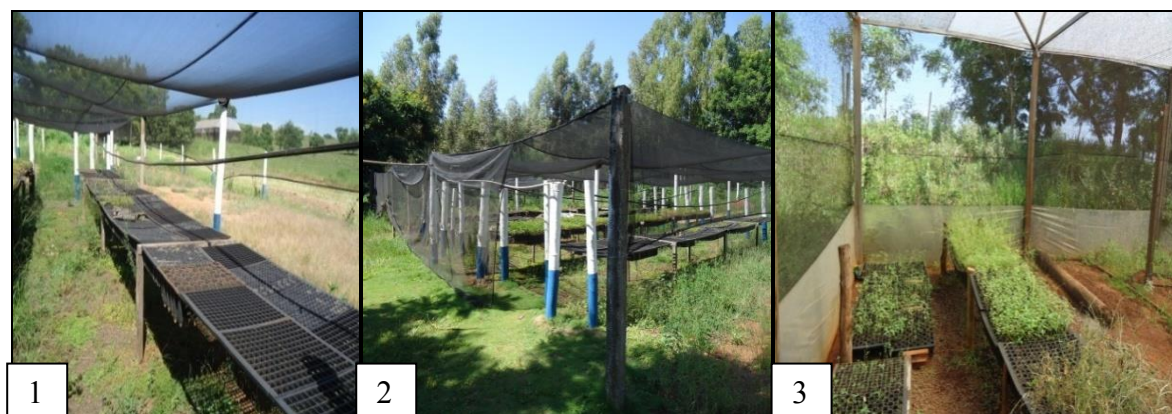
Com relação à entrega dos produtos para o PNAE e para o PAA, os técnicos do município estavam implantando uma nova logística, em que será definido um local de recebimento e os responsáveis pelas escolas e das entidades deverão retirar e levar até o lugar (igreja, centro comunitários etc.) de distribuição para as pessoas cadastradas.

Na coleta dos produtos, a prefeitura municipal cobra uma taxa do produtor para o pagamento do combustível (valor do litro do óleo diesel do dia), o que depende da distância em que a propriedade ou lote se encontra.

Quanto ao viveiro de mudas, foram investidos pelo PROINF/MDA R\$ 17.000,00 e, até o final de 2012, estava em funcionamento e eram cultivadas mudas de hortaliças, frutíferas e plantas nativas.

As fotos do Box 21 revelam aspectos do viveiro de mudas instalado no município de Teodoro Sampaio.

Box 21 - Viveiro de mudas.



Fonte: Pesquisa de campo, janeiro de 2013.

Esse viveiro, instalado em terreno que pertence à prefeitura municipal, tinha como objetivo produzir mudas de hortaliças e, juntamente com a Secretaria do Meio Ambiente, mudas de árvores nativas e de urucum (colorau), as quais eram enviadas para os produtores do Assentamento Laudenor de Souza, que cultivam esse produto.

Para continuarmos nossa análise do processo de instalação de infraestrutura pelo PROINF nos TC do Estado de São Paulo, no próximo item, trataremos no TC do Vale do Ribeira.

6.4- PROINF no Território da Cidadania do Vale do Ribeira

O PROINF no Território da Cidadania do Vale do Ribeira tem-se constituído em um importante instrumento de política pública do MDA para a dinamização das atividades dos agricultores familiares, nesse território.

O Quadro 25 traz informações sobre os projetos implantados no TC do Vale do Ribeira, entre 2003 e 2010.

Quadro 25- Projetos implantados pelo PROINF no TC do Vale do Ribeira - 2003 a 2010.

Ano	Município	Objeto	Valor do Projeto (R\$)
2003	Apiaí	Instalação de cooperativa de crédito rural e capacitação das pessoas envolvidas no funcionamento da cooperativa.	25.366,40
2003	Jacupiranga	Construção de barracão para armazenamento e classificação de maracujá e compra de esteira para classificação do produto.	71.259,48
2003	Registro	Adequação de 2 galpões, aquisição de equipamentos.	395.947,28
2003	Ribeira	Instalação de cooperativa de crédito.	11.051,99
2003	Sete Barras	Conclusão de instalação de agroindústria de banana, instalação da cooperativa e capacitação das pessoas envolvidas.	114.780,00
2004	Apiaí	Aquisição de equipamentos e cursos de capacitação.	146.832,33
2004	Apiaí	Infraestrutura e serviços – obras de entreposto do mel.	112.349,97
2004	Eldorado	Agroindústria comunitária quilombola de banana.	87.906,28
2004	Itaoca	Aquisição de equipamentos, obras civis e cursos de capacitação.	129.855,01
2004	Registro	Aumento da capacidade de distribuição da central de distribuição da agricultura familiar, com aquisição de 2 veículos de carga.	189.323,46
2004	Registro	Ampliação e reestruturação da central de distribuição e comercialização da agricultura familiar.	59.292,35
2005	Cananeia	Compra de um automóvel e uma moto <i>trail</i> .	35.603,72
2005	Jacupiranga	Aquisição de uma moto e quinze barracas para infraestrutura em feiras e eventos.	14.250,55
2005	Pedro de Toledo	Aquisição de uma moto.	7.000,00
2005	Registro	Compra de barracas para feiras e eventos.	29.352,00
2006	Barra do Turvo	Apoiar ações para organização e acompanhamento dos grupos de produção visando à comercialização da agricultura familiar.	15.515,58
2006	Iguape	Ampliar e adequar a produção e comercialização da agricultura familiar para garantir melhoria de renda para as famílias de baixa renda.	11.753,49
2007	Apiaí	Conclusão da construção do entreposto de mel no alto Vale do Ribeira.	50.000,00
2007	Peruíbe	Apoio à piscicultura e capacitação	151.346,31
2007	Ribeirão Branco	Apoio em infraestrutura para a inclusão de agricultores familiares nos programas habitacionais do governo Federal.	70.501,43
2008	Barra do Turvo	Apoio ao processamento de legumes e polpa de frutas.	165.100,00
2008	Registro	Patrulha mecanizada, aquisição de equipamentos agrícolas, tratores, arados e grade.	244.981,52
2009	Barra do Turvo	Aquisição de 1 caminhão-baú com capacidade de 5,2 ton. com frigorífico para transporte de produtos congelados e 1 automóvel com capacidade para 15 passageiros.	190.000,00
2009	Ribeirão Branco	Aquisição de Materiais e Equipamentos para a Implantação de Hortas Comunitária.	204.073,54
2010	Barra do Chapéu	Fortalecimento e estruturação da cadeia produtiva do leite e aquisição de tanques de expansão coletivos.	242.111,40
2010	Peruíbe	Feira da Agricultura Familiar.	158.306,97
2010	Registro	Aquisição de equipamentos para montagem de uma unidade de produção de alimentos.	249.700,00
2010	Ribeirão Branco	Aquisição de veículos para apoio à comercialização.	234.863,36

Org: Sérgio Pereira de Souza.

No Quadro 25, podemos observar os projetos implantados no TC do Vale do Ribeira em que, dos 25 municípios que pertencem a esse território, 14 (56%) foram contemplados com pelo menos uma proposta de ação pelo PROINF, entre 2003 e 2010.

Os projetos aprovados no TC do Vale do Ribeira apresentam uma maior variedade de temas, diferentemente do TC do Pontal do Paranapanema e do TC do Sudoeste Paulista, nos quais a priorização dos investimentos foi realizada em tanque de resfriamento para a cadeia produtiva do leite.

Os projetos apoiados e implantados pelo PROINF no TC do Vale do Ribeira têm procurado atender às demandas dos beneficiários territoriais definidas no PTDRS, principalmente as relacionadas com os objetivos da Câmara Temática da Agricultura Familiar.

A Assessora Territorial do TC do Vale do Ribeira enfatiza que o PTDRS desse território procura atender

[...] as demandas, as ações e os eixos estruturantes do território devem ser firmados no conceito de desenvolvimento territorial sustentável que busca promover o desenvolvimento em suas diferentes dimensões - ambiental, social, cultural e econômica, de forma a promover integralmente a melhoria da qualidade de vida para toda a população local, aumentando a auto-estima e as expectativas da geração atual e garantindo os direitos das gerações futuras. (T.M.S., Registro 11 de abril de 2012).

O PROINF tem propiciado espaços de articulação e de debate, por meio das reuniões no sentido de se tornar um instrumento para participação e controle social na concertação entre as diversas escalas de poder no território, os governos federal, estadual e municipal.

No TC do Vale do Ribeira, essa diversificação de investimento proporciona o atendimento de um número maior de cadeias produtivas e de beneficiários do PROINF, bem como de suas ações estruturantes e de formação coletiva, como cursos, equipamentos etc.

Entre os investimentos, vamos encontrar recursos investidos na produção da banana, mel, maracujá e leite.

Os projetos contemplam desde incentivos para a formação de cooperativas de crédito até a estruturação da cadeia produtiva do mel e do leite e programa de moradia rural.

A Tabela 13 sistematiza informações sobre o número e o valor de cada projeto por município.

Tabela 13 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Vale do Ribeira – 2003 a 2010.

	Município	Nº Projetos	Valor do Investimento
1	Registro	6	923.615,09
2	Barra do Turvo	3	370.615,78
3	Apiáí	4	334.548,70
4	Peruíbe	2	309.653,28
5	Ribeirão Branco	2	274.574,97
6	Barra do Chapéu	1	242.111,40
7	Itaoca	1	129.855,01
8	Sete Barras	1	114.780,00
9	Eldorado	1	87.906,28
10	Jacupiranga	2	85.510,03
11	Cananeia	1	35.603,72
12	Iguape	1	11.753,49
13	Ribeira	1	11.051,99
14	Pedro de Toledo	1	7.000,00
	Total	27	2.938.579,74

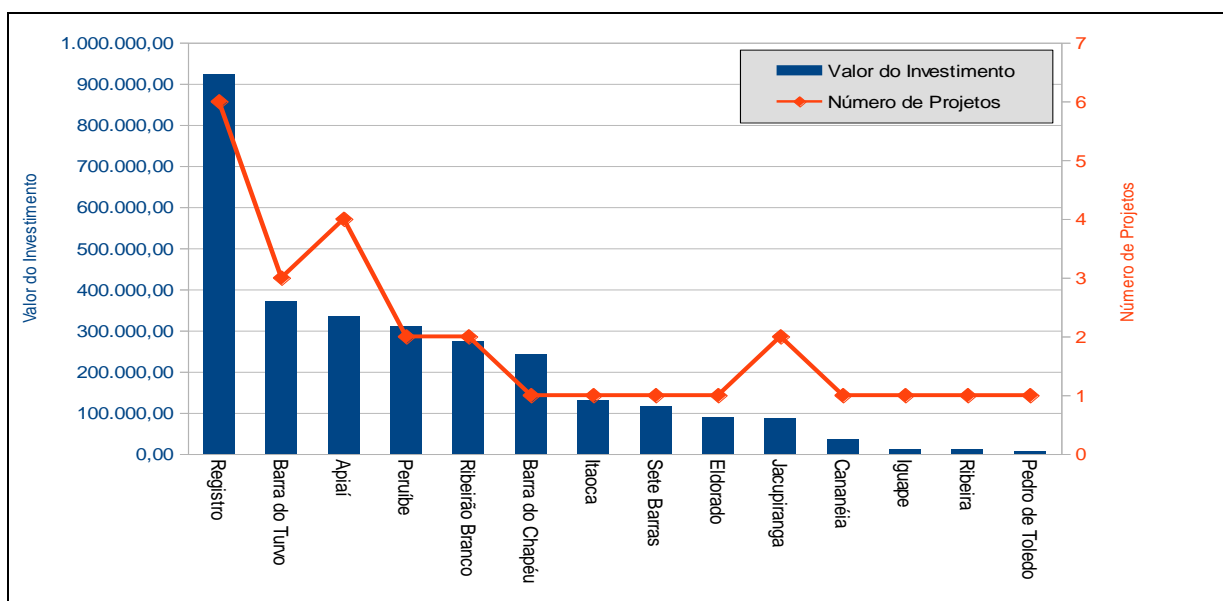
Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso 24 de agosto de 2012.

Org: Sérgio Pereira de Souza

Em todo o território, 14 municípios foram contemplados com recursos do PROINF, sendo que os municípios de Registro, Apiáí e Barra do Turvo foram os que mais receberam recursos e projetos.

O Gráfico 3 mostra a dinâmica entre a quantidade de projetos e os valores investidos no TC do Vale do Ribeira.

Gráfico 3– Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Vale do Ribeira – 2003 a 2010.



Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

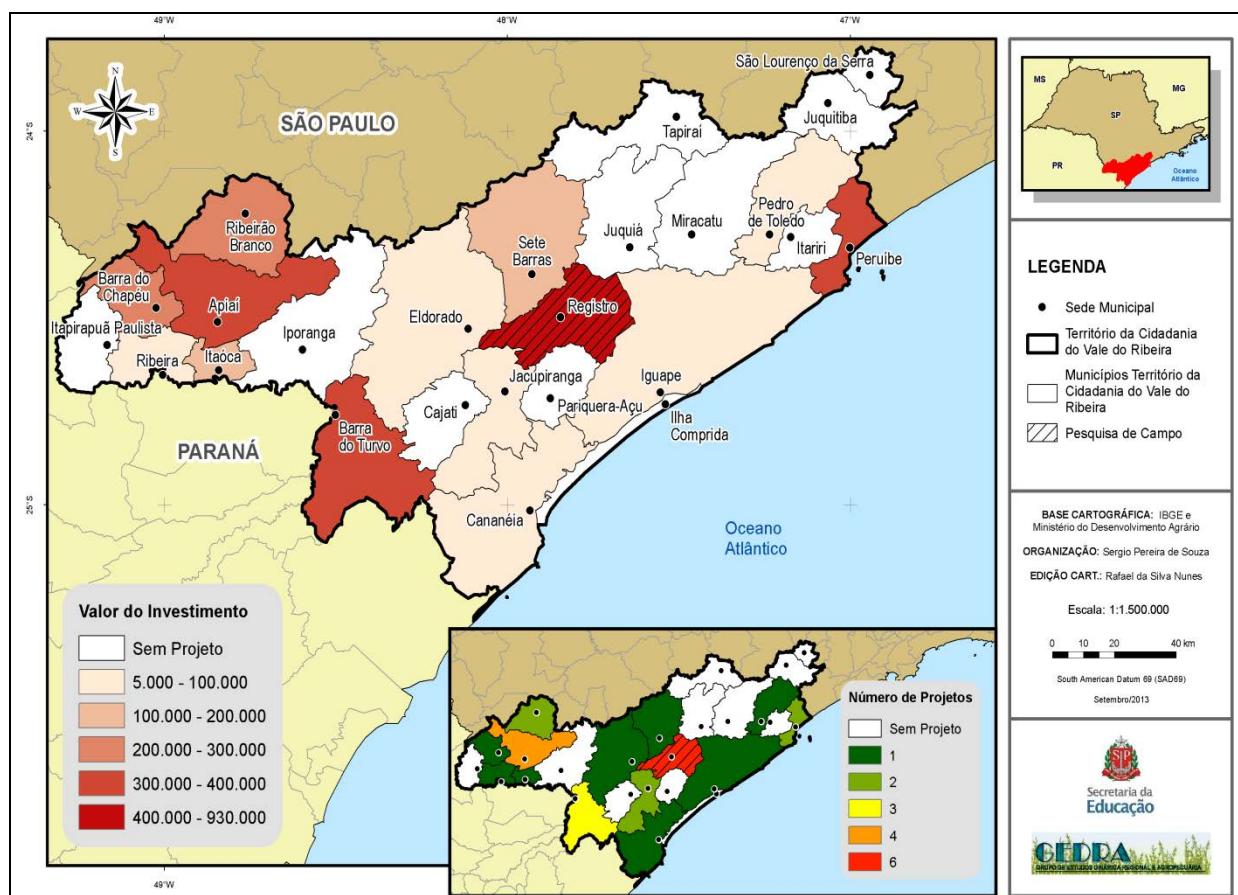
Org: Sérgio Pereira de Souza

Pelo Gráfico 3, podemos verificar que o investimento dos recursos do PROINF no TC do Vale do Ribeira se concentra em alguns municípios como, por exemplo, Registro, Barra do Turvo, Apiaí, Peruíbe e Ribeirão Branco. Essa concentração é resultado de uma participação mais intensa dos beneficiários territoriais desses municípios no CONSAD, além da circunstância de o município de Registro se destacar, por ser a sede da Cooperativa Família do Vale, instituição que mais recebeu recursos e investimentos para instalar o entreposto de comercialização para seus cooperados.

Desde 2003, quando a região do Vale do Ribeira se transformou em Território Rural, foram executadas 27 propostas de infraestrutura para atender às demandas dos beneficiários desse território. O valor total do investimento realizado por meio do PROINF, no TC do Vale do Ribeira, foi de R\$ 2.938.579,74.

A Figura 17 focaliza os municípios, o número de projetos e o valor total que cada município recebeu do PROINF/MDA, entre 2003 e 2010, no TC do Vale do Ribeira.

Figura 17 - Número de projetos aprovados e valor por município do TC do Vale do Ribeira – 2003 a 2010.



Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

Pela Figura 17, observa-se a espacialização dos projetos no território, e que o maior número de projetos e de valor investido está concentrado no município de Registro.

Dos 25 municípios do TC do Vale do Ribeira, 14 tiveram projetos aprovados com recursos do PROINF, o que demonstra a pouca espacialização desse programa, no território, e o atendimento de apenas uma parcela de demandas e beneficiários desse programa.

Diferentemente do TC do Pontal do Paranapanema, o PROINF no Vale do Ribeira não propiciou investimentos em uma cadeia produtiva, como a produção de leite ou café, porque a estrutura social é muito diversificada, com a presença de uma heterogeneidade de beneficiários territoriais.

Explica a Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira:

A maior parte dos projetos do TC são para o espaço rural, fora as políticas sociais, todos eles estão voltados para o fortalecimento da agricultura familiar e para a geração de renda. (S.K.V. Registro, 7 de julho de 2012).

O desafio do CODETER/CONSAD é articular as ações e metas dos projetos com a diversidade de demanda dos beneficiários territoriais e cumprir as diretrizes do PTDRS definidas pelo CONSAD do território.

O PROINF está focado nas demandas da Câmara Temática da Agricultura Familiar, pois os projetos e recursos foram destinados para satisfazer as necessidades dos agricultores familiares e quilombolas localizados nesse território.

Os pescadores e os indígenas não foram contemplados com as ações do PROINF, o que demonstra a pouca eficácia desse programa em atender a um rol de favorecidos mais abrangente, devido aos poucos recursos que possuía e à não participação desses beneficiários no CONSAD. Esse aspecto é daqueles em que mais entrava a possibilidade de espacialização das suas ações no território. A concentração de ações e recursos do PROINF no município de Registro é igualmente um fator que não permite uma maior espacialização desse programa, no território.

O Quadro 26 apresenta as principais metas e ações definidas no PTDRS de 2011, as demandas das Câmaras Temáticas, as linhas de investimentos do PROINF/MDA, no território, e as novas demandas que estão surgindo a partir desses investimentos.

Quadro 26 - Síntese das demandas de acordo com o PTDRS, as câmaras temáticas, os projetos implantados e as novas demandas do TC do Vale do Ribeira/SP.

PTDRS	Câmaras Temáticas	Projetos PROINF/MDA implantados	Novas demandas dos agentes sociais do município pesquisado
<p>Capacitação para o Turismo Rural e Infraestrutura Turística, criação de grupo interdisciplinar voluntário de orientação de elaboração de projetos, desenvolvimento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), da cadeia de produtos não madeireiros da Mata Atlântica, discussão sobre interfaces entre regularização ambiental e políticas para a agricultura familiar, como crédito rural, fortalecimento de empreendimentos formados por mulheres, melhoria das políticas para habitação, implantação do Programa Luz para Todos, melhoria da destinação de resíduos, da infraestrutura de transportes, do sistema de licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade ambiental, projetos e ações de educação ambiental, capacitação para fortalecimento e organização do CONSAD.</p>	<p>Agricultura Familiar: Implantação de políticas públicas da agricultura familiar (PRONAF, PAA, PNAE), gestão de recursos, investimentos no território, assuntos relacionados à legislação ambiental, documentação e adequação à legislação ambiental. Investimentos na produção agrícola (assistência técnica, agroindústria, comercialização).</p>	<p>Instalação de cooperativa de crédito rural e capacitação das pessoas envolvidas no funcionamento da cooperativa, construção de barracão para armazenamento e classificação de maracujá e compra de esteira para classificação do produto, conclusão de instalação de agroindústria de banana, instalação da cooperativa e capacitação das pessoas envolvidas, agroindústria comunitária quilombola de banana, apoio em infraestrutura para a inclusão de agricultores familiares nos programas habitacionais do Governo Federal, apoio ao processamento de legumes e polpa de frutas, aquisição de 1 caminhão-baú com capacidade de 5,2 ton. com frigorífico para transporte de produtos congelados e 1 automóvel com capacidade para 15 passageiros, fortalecimento e estruturação da cadeia produtiva do leite e aquisição de tanques de expansão coletivos.</p>	<p>Implantação do SUASA nos municípios do Vale, melhoria do sistema de licenciamento ambiental, promoção do controle do uso de agrotóxicos, oferta de creches e escolas nos bairros rurais, expansão do saneamento rural, implantação de programas de pagamentos por serviços ambientais, incremento da regularização fundiária quilombola e turismo rural.</p>
	<p>Turismo: Turismo e agricultura familiar. Copa 2014. Melhoria de infraestrutura: comunicação e estradas dentro do território.</p>		
	<p>Segurança Alimentar: PAA. PNAE. Comercialização de alimentos e espaço de vendas.</p>		
	<p>Pesca e Aquicultura: Construção de um “Programa Territorial da Pesca e Aquicultura”, que levou em conta as condições ambientais, a produtividade e a comercialização. Necessidade de colocar para funcionar um frigorífico que foi construído pelo Ministério do Meio Ambiente, em Jacupiranga, no ano 1999, e nunca funcionou.</p> <p>Meio Ambiente e Infraestrutura: Populações e unidades de conservação, desenvolvimento sustentável, agrofloresta, agricultura sustentável e licenciamento ambiental, gestão participativa das unidades de conservação, licenciamento ambiental, gestão dos resíduos sólidos e das águas.</p>		

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

Org: Sérgio Pereira de Souza

As diretrizes gerais do PTDRS do TC do Vale do Ribeira buscam orientar a elaboração das propostas enviadas ao PROINF/MDA, no sentido de estruturar a instalação dos equipamentos e infraestrutura destinados aos agricultores familiares do território, mesmo com a concentração de recursos e ações em uma unidade municipal.

No próximo item, vamos contextualizar os projetos concretizados no município de Registro, a fim de qualificarmos como as ações e as metas do território estão sendo conduzidas segundo as orientações do PTC.

6.4.1- PROINF no município de Registro: centralização de recursos e ações

Neste item, vamos abordar os principais aspectos do processo de implantação da infraestrutura do PROINF, por meio da contextualização do uso desses equipamentos e seus rebatimentos no desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, na perspectiva dos beneficiários desse programa no município de Registro.

Entre 2003 e 2010, Registro teve seis propostas de investimentos pelo PROINF, no valor total de R\$ 923.615,09.

O Quadro 27 demonstra o ano, as metas e o valor dos projetos implantados pelo PROINF, entre 2003 e 2010, no município de Registro.

Quadro 27 - Projetos implantados pelo PROINF no município de Registro - 2003 a 2010.

	Ano	Metas dos projetos	Valor do Projeto (R\$)
1	2003	Adequação de dois galpões e compra de um galpão e aquisição de equipamentos.	395.947,28
2	2004	Aumento da capacidade de distribuição da central de distribuição da agricultura familiar, com a aquisição de dois veículos de carga.	189.323,46
3	2004	Ampliação e reestruturação da central de distribuição e comercialização da agricultura familiar.	59.292,35
4	2005	Compra de barracas para feiras e eventos.	29.352,00
5	2008	Patrulha mecanizada, aquisição de equipamentos agrícolas, tratores, arados e grade.	244.981,52
6	2010	Aquisição de equipamentos para montagem de uma unidade de produção de alimentos.	249.700,00
Total			923.615,09

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

Org: Sérgio Pereira de Souza

No município de Registro, os projetos aprovados tinham o objetivo de melhorar a infraestrutura da Cooperativa Família do Vale (CFV), a fim de fortalecer a distribuição e a comercialização de produtos da agricultura familiar, ampliar o número de equipamentos da patrulha agrícola e adquirir equipamentos para a montagem de uma unidade de processamento de alimentos.

Todos os projetos implantados pelo PROINF convergem para atender aos beneficiários territoriais, principalmente agricultores familiares convencionais e quilombolas localizados nesse município.

Ressaltamos que o valor investido não cobre todas as demandas dos beneficiários do município, mas favorecem o desenvolvimento no território, pois a Cooperativa Família do Vale possui uma abrangência não só municipal, mas também atua em outros municípios do território.

Em Registro, optamos por fazer entrevistas junto aos beneficiários territoriais (cooperados) da Cooperativa Família do Vale (CFV), porque essa organização foi uma das beneficiadas com investimentos do PROINFA.

No município de Registro, a CFV possuía 48 cooperados.

Foram realizadas entrevistas com a Presidente da Cooperativa Família do Vale (CFV) e com 13 cooperados, com o objetivo de levantar subsídios para compreendermos como as ações desses programas estão colaborando para o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal.

O Quadro 28 mostra as características gerais dos beneficiários entrevistados e de suas unidades produtivas.

Quadro 28- Perfil dos entrevistados no município de Registro.

Produtor.	Idade	Tempo moradia na propriedade	Tamanho (ha)	Distância da cidade (Km)	Propriedade da terra	Forma de exploração	Exploração principal	Participa de ação social do PTC
M.C.D.C.	52	52	8,5	32	Própria	Familiar	Agricultura	Bolsa Família
R.A.C.R	38	6	4,5	20	Própria	Familiar	Agricultura	Bolsa Família
B.F.G	62	30	9	26	Própria	Familiar	Agricultura	Não
N.M.S	42	22	9	35	Própria	Familiar	Agricultura	Sim
G.T.S	58	58	13	18	Própria	Familiar	Agricultura	Não
J.F	57	11	25	9	Própria	Familiar	Agricultura	Não
M.R.S.C	50	48	1	30	Própria	Familiar	Agricultura	Bolsa Família
N.S.P	66	32	8,5	35	Própria	Familiar	Agricultura	Não
A.F.N	65	65	13	19	Própria	Familiar	Agricultura	Não
V.A.S	48	10	6	26	Própria	Familiar	Agricultura	Não
O.F	61	61	18	22	Própria	Familiar	Agricultura	Sim
I.J.P	72	47	3	22	Própria	Familiar	Agricultura	Não
V.S.N	47	18	1	14	Arrendatário	Familiar	Agricultura	Bolsa Família

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

A CFV foi fundada em 2002 e tem sua sede atual no município de Registro, com filiais nos municípios de Jacupiranga, Sete Barras, Barra do Turvo, Eldorado, Miracatu, Pedro de Toledo e Itapiraí, com mais de 917 cooperados no TC do Vale do Ribeira, em 2013. Em cada filial, existe um núcleo dirigente que coordena seus cooperados.

A idade dos associados varia entre 38 e 72 anos e o tempo de moradia na unidade produtiva, de seis anos, no mínimo, até 65 anos, ou seja, praticamente a vida toda.

O tamanho da propriedade varia entre 1 e 25 hectares, a distância mínima até o centro urbano é de 9 km e a máxima, de 35 km.

A principal forma de exploração é a agricultura, através do trabalho familiar, o que caracteriza todos os entrevistados como pequenos agricultores familiares.

Com relação às ações do PTC, quatro (4 ou 30%) entrevistados recebem recursos do Programa Bolsa Família, que contribuem com a renda familiar.

Para uma melhor contextualização das entrevistas realizadas e dos resultados levantados, elaboramos um quadro-síntese com as seguintes informações dos beneficiários territoriais (cooperados) entrevistados: impacto na renda, benefícios da infraestrutura, principais produtos cultivados, comercialização, conhecimento sobre o PTC e demandas para melhorar a produção (Quadro 29).

No que tange à renda dos cooperados entrevistados, observamos que as infraestruturas e os equipamentos disponibilizados pelo PROINF/MDA proporcionaram um acréscimo entre 20 a 50% para os produtores do município, que se deu sobretudo pela economia no transporte da produção e na eliminação dos atravessadores no sistema de compra e venda.

Os principais produtos cultivados são olerícolas folhosas (cebolinha, salsinha e alface), não folhosas (cenoura, beterraba, mandioca, inhame e abobrinha) e frutas (banana, jaca, jaca e abacaxi), que são comercializados por meio da cooperativa para os mercados institucionais, como o PAA e o PNAE.

Quadro 29 - Síntese das informações dos beneficiários territoriais (cooperados) entrevistados no município de Registro.

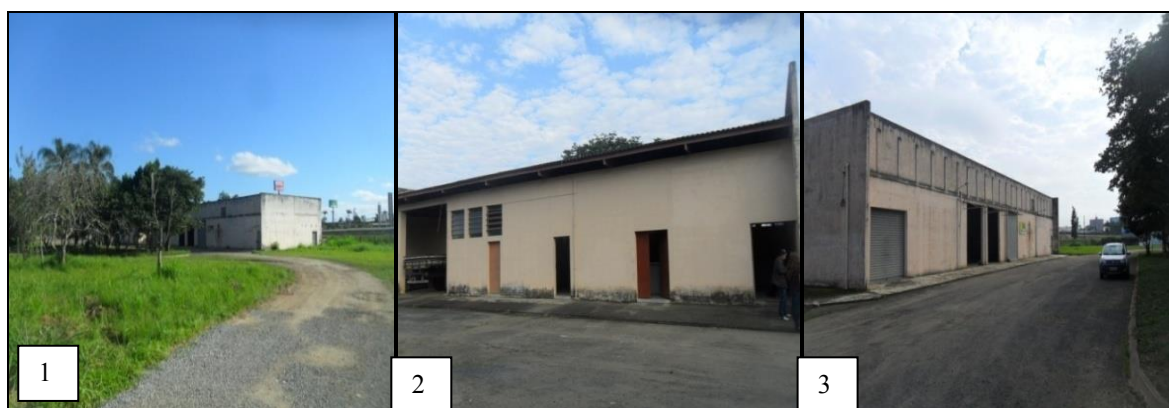
Produtor entrevistado (associado)	Impacto na renda	Benefícios da infraestrutura	Principais produtos cultivados	Para quem comercializa a produção?	Conhece o PTC?	Principais necessidades
M.C.D.C.	Elevou a renda entre 35% a 70%	Garantia de venda.	Salsinha, inhame, banana, abobrinha, cebolinha.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Não atrasar o pagamento.
R. A.C.R.	Não alterou a renda.	Economia no transporte dos produtos.	Palmito, maracujá e hortaliças.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Sim.	Melhorar e aumentar a produção.
B.F.G.	Elevou a renda até 35%.	Garantia de venda.	Banana, vagem, mandioca, cheiro verde, abacate e jaca.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Sim.	Comprar um trator.
N.M. S.	Elevou a renda entre 30 a 35%.	Garantia de venda.	Banana, alface, abóbora, chuchu.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Sim.	Recursos para investir na produção.
G.T.S.	Elevou a renda entre 30 a 35%.	Garantia de venda.	Salsinha, inhame, banana, abobrinha, cebolinha.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Recursos para investir na produção.
J.F.	Não alterou a renda.	Garantia de venda.	Salsinha, cebolinha e alface.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Apoio em recursos para compra de sementes, adubo e calcário.
M.R.S.C.	Não alterou a renda.	Nada.	Cenoura, beterraba e banana.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Apoio para implantação de irrigação e compra de insumos.
N.S.P.	Não alterou a renda.	Menor perda da produção. Transporte da produção.	Banana.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Compra de insumos.
A.F.N.	Melhorou em torno de 25%.	Economia no transporte.	Salsinha, inhame, banana, abobrinha, cebolinha.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Assistência técnica.
V.A.S.	Elevou a renda entre 30 a 35%.	Melhoria na qualidade da produção.	Palmito e pupunha.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Financiamento para produção.
O.F.	Elevou a renda até 20%.	Garantia de venda.	Banana e plantas ornamentais.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Sim.	Melhoria de estrada e comprar mais produção.
I.J.P.	Elevou a renda até 20%.	Garantia de venda economia do transporte.	Mandioca, abacaxi, produção de farinha.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Não.	Ajuda de custo para adubo e calcário.
V.S.N.	Elevou a renda até 50%.	Garantia de venda economia do transporte.	Mandioca.	Coop. Família do Vale. PNAE.	Sim.	Distribuição de terra.

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

Dos 13 entrevistados, oito (8 ou 61%) não conheciam o PTC e cinco (5 ou 39%) já participaram de reuniões desse programa. Entre as suas principais demandas, estão: realizar o pagamento da produção em dia, a compra de insumos, a assistência técnica, a melhoria das estradas rurais etc.

Dos 13 entrevistados, nove (9 ou 69 %) responderam que a infraestrutura implantada contribuiu com a garantia de compra de seus produtos pela cooperativa para o PNAE e PAA (Box 22).

Box 22 - Barracão I e II da Cooperativa Família do Vale.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

As Fotos 1, 2 e 3 do Box 22 mostram os barracões que foram reformados e adquiridos para a instalação da sede da Cooperativa Família do Vale. Esses barracões pertenciam ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e foram repassados para a cooperativa.

Conforme a Presidente da CFV no município de Registro, o que favoreceu para que a cooperativa recebesse recursos do PROINF/MDA foi

[...] a organização dos agricultores do município no momento de elaboração dos projetos e a participação mais intensa dessa categoria nas reuniões do CONSAD e porque esses investimentos iriam beneficiar um número maior de agricultores. (L.L., Registro, 23 de julho de 2013).

Nesses barracões está instalado o escritório com os equipamentos de informática (computadores, impressoras, *notebook* etc.), a embaladora a vácuo, estantes, mesas, cadeiras, bebedouros e banheiros coletivos (Box 23).

Box 23 - Salas e equipamentos da Cooperativa Família do Vale.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

Esses espaços são usados pela direção (Presidente, Secretário, Tesoureiro, Diretor de Patrimônio e Conselho Fiscal) para atender aos cooperados e realizar reuniões e assembleias.

No Box 24, podemos verificar imagens desses equipamentos instalados nas dependências da CFV.

As fotos do Box 24 enfocam os equipamentos instalados na Cooperativa Família do Vale (CFV). Na Foto 1, temos uma balança; na Foto 2, pesagem dos produtos entregues pelos cooperados; na Foto 3, a câmara fria utilizada para o acondicionamento de bananas, quando há a necessidade de armazenamento; e, na Foto 4, está a minicâmara fria, empregada para guardar hortaliças na época do verão, quando necessário.

Box 24 – Equipamentos e câmaras frias da Cooperativa Família do Vale.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

Além desses espaços físicos e equipamentos para escritório, foram adquiridas balanças para pesar os produtos entregues no PNAE e PAA.

Na Foto 4 do Box 26, há o espaço que será usado para se montar uma agroindústria de polpa de frutas, com recursos do PROINF.

O objetivo principal da instalação desses equipamentos foi ampliar e reestruturar a central de distribuição e comercialização da Cooperativa Família do Vale (CFV), no sentido de diminuir a ação dos atravessadores no município de Registro e fomentar a inserção dos agricultores familiares, no circuito de comercialização dos programas institucionais do Governo Federal, como o PNAE e PAA-Doação Simultânea.

A fim de complementar a capacidade de comercialização da produção, foram adquiridos dois veículos de carga para o transporte dos produtos – um caminhão com carroceria e um de modelo baú, além de uma caminhoneta utilitária (Box 25).

Esses veículos são utilizados para transportar os produtos dos agricultores das suas propriedades até a cooperativa. Algumas vezes, a prefeitura de Registro se serve dos caminhões para transportar a produção de agricultores familiares que não são cooperados.

Os cooperados que usam a CFV para comercializar seus produtos pagam uma taxa de 25% sobre o valor total de produção entregue no dia ou durante o mês, para as despesas com combustível para o transporte, para a manutenção com peças e para os gastos com o motorista.

Box 25 - Caminhões e veículo utilitário da Cooperativa Família do Vale.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

A coleta desses produtos é feita uma ou duas vezes por semana e depende da demanda de produção. Essa retirada acontece geralmente na segunda-feira e na terça-feira, em

que a cooperativa faz a entrega para a central de distribuição de merenda escolar, a qual repassa para as escolas do município, para as entidades cadastradas no PAA-Doação Simultânea no município de Registro e para o Banco de Alimentos do município de Embu das Artes, localizado a 200 km de distância.

Os veículos obtidos com os recursos do PROINF/MDA possibilitaram atender aos cooperados, favorecendo a intensificação e a diversificação da produção nos pequenos estabelecimentos agropecuários.

Para a Presidente da Associação Família do Vale do Vale, no município de Registro, os principais benefícios dos investimentos foram:

Uma maior eficiência no trabalho de organização coletiva através de uma articulação mais intensa entre os cooperados e a facilidade de gerenciar e organizar o processo de comercialização da agricultura familiar no município de Registro e no TC do Vale do Ribeira. Os equipamentos de informática facilitaram a emissão dos documentos de entrada e saídas dos produtos facilitando o reembolso aos agricultores familiares. As balanças digitais favoreceram a pesagem mais rápida dos produtos culminando com uma eficiência e uma precisão maior na pesagem dos produtos e conseqüentemente um pagamento justo pela quantidade de entregue. (L.L., Registro, 16 de julho de 2013).

Esses investimentos contribuíram com o fortalecimento da organização dos agricultores no território do TC do Vale do Ribeira, através, principalmente, de uma articulação mais específica entre os projetos.

Acrescenta a Presidente da Cooperativa Família do Vale do Vale:

Uma das principais demandas da cooperativa é a instalação de uma agroindústria para trabalhar com os produtos minimamente processados utilizando os produtos que estão fora dos padrões para comercialização. Essa “sobra” que não tem condição de comercialização poderia ser picada e embalada para a comercialização com a agregação de valor. Entre os produtos que poderiam ser comercializados estão a cenoura picada, a mandioca descascada e embalada a vácuo. (L.L., Registro, 16 de julho de 2013).

A decisão de investir em infraestrutura para melhorar a logística de distribuição dos produtos dos cooperados da CFV tem facilitado uma maior integração e eficiência do programa no atendimento de demandas como logística, na comercialização da produção dos agricultores familiares.

6.4.2- O PROINF e os cooperados entrevistados: entre a inclusão produtiva e a comercialização

Neste item, focaremos nossa análise nos sistemas produtivos dos cooperados entrevistados para esta tese de doutorado, tendo como base o processo de implantação dos projetos do PROINF no município de Registro.

Dos 13 cooperados entrevistados, apresentaremos a realidade de cinco (5 ou 38% dos entrevistados) que utilizam os equipamentos e a infraestrutura implantados com recursos advindos do PROINF/MDA.

A cooperativa faz a coleta dos produtos com caminhões adquiridos com recursos do PROINF/MDA e leva a produção até os barracões, para ser pesada e depois encaminhada ao centro de distribuição.

Os produtores entrevistados estão inseridos nos sistemas de compra do Governo Federal, por meio dos programas institucionais, como o PAA e PNAE, sendo a cooperativa a mediadora desse processo.

A inserção desses produtores nos sistemas de compra e venda tem propiciado segurança para os cooperados entrevistados, porque garante a compra de seus produtos e elimina a figura do atravessador.

No Box 26, notamos os principais tipos de produtos advindos das propriedades dos cooperados entrevistados.

Box 26 – Tipos de produtos dos cooperados entrevistados da CFV.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

Entre os principais produtos comercializados estão hortaliças folhosas e não folhosas, as quais são encaminhadas até a central de comercialização da cooperativa, que repassa a produção para a central de distribuição da prefeitura.

No Box 26, estão os principais tipos de produtos dos cooperados entrevistados, com destaque para as fotos 1 e 2, que evidenciam as hortaliças folhosas (acelga e brócolis) e a foto 3, não folhosas (vagem).

O produto é entregue por quilo e o preço pago varia de acordo com o tipo de produto: a alface e os brócolis eram vendidos a R\$ 1,50 o quilo, a acelga a R\$ 0,70 e a berinjela a R\$ 0,80, no momento de realização da pesquisa de campo (julho/2013). A venda da alface por quilo prejudica o produtor, porque, para fazer um quilo dessa hortaliça, ele tem que juntar de 4 a 5 pés de alface, o que provoca a perda para o agricultor familiar. O ideal seria o produtor entregar a sua produção por unidade, o que aumentaria a renda, pois um pé de alface nos supermercados está em torno de R\$ 1,50. No Box 27, podemos observar aspectos da propriedade do cooperado J.F.

Box 27 – Sistema de produção do cooperado J.F.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

As Fotos 1 e 2 do Box 27 exemplificam a produção de hortaliças na propriedade do cooperado entrevistado, o Sr. J.F.

O uso de maquinário se faz por meio de implemento acoplado ao trator, que prepara os canteiros (Box 27, Foto 3), adquirido com recursos próprios, no valor de R\$ 5.000,00. Esse equipamento propiciou mais agilidade para o agricultor, no momento de preparo do solo para a organização dos canteiros.

As mudas para plantio das hortaliças são adquiridas em cooperativas do município de Registro, sempre que é necessária a reposição das mudas nos canteiros. O agricultor utiliza um

sistema de rotação de canteiros, o qual tem ajudado na diminuição das pragas e aplicação de agrotóxicos.

Para a adubação dos canteiros, o Sr. J.F. usa adubo orgânico, produzido em sua propriedade, com a criação de galinhas, confinadas em um galinheiro no período da tarde. O material coletado (fezes das galinhas) é ensacado e empregado sempre que há a renovação dos canteiros. Essa prática tem diminuído o gasto com adubo industrial e, conseqüentemente, tem reduzido o custo de produção.

Entre as principais dificuldades relacionadas pelo Sr. J.F., estão:

Dificuldade de obter financiamento para investimento na produção, como adubo, semente, inseticida, pequenos maquinários, ferramentas, etc. Eu tenho que investir entre R\$ 1.000,00 a 3.000,00 por mês na compra de sementes e mudas, adubo e herbicida, principalmente na época da safra, porque eu tenho que sempre repor as mudas que eu retirei para a venda e para manter o ritmo de produção e não faltar produto para a comercialização. Apesar dessas dificuldades, eu avalio que ocorreu uma pequena melhora na minha renda entre 10 a 35%, porque aqui eu apenas tenho que competir com os pequenos produtores e não com o grande produtor, ou seja, o atravessador que vende no CEASA. (J.F., Registro, 16 de julho de 2013).

No contexto do PTC, o PROINF, juntamente com outros programas, sobretudo os relacionados à comercialização, tem contribuído para a diminuição da ação do atravessador (intermediário) que ficava com 30% a 35% da renda do agricultor familiar. A atuação direta da Cooperativa Família do Vale reduz a dependência do agricultor familiar ao atravessador, melhorando sua renda.

O cooperado J.F. entrega sua produção para a CFV, que a direciona às escolas por meio do PNAE e para o PAA-Doação Simultânea. Pela quantidade entregue ao PNAE, ele recebe, em média, R\$ 1.000,00 por mês da prefeitura.

Apesar da segurança de comercialização para os mercados institucionais, os 13 entrevistados reclamaram que o pagamento da produção entregue para o PAA ficou atrasado durante três meses. Segundo os entrevistados, ocorreu um problema com a emissão de notas fiscais, o que prejudicou o pagamento dos produtos entregues. No momento da realização da pesquisa de campo (julho de 2013), fazia 20 dias que o pagamento dos três meses atrasados havia ocorrido.

Para arcar com suas despesas, durante o período em que não recebeu o pagamento, o Sr. J.F. relata como procedeu:

A única forma que eu encontrei para sobreviver nesses três meses que fiquei sem receber o pagamento dos produtos entregues foi disponibilizar uma parte da produção para os supermercados locais da cidade de Registro. (J.F., Registro, 24 de julho de 2013).

A intensificação da produção pelos cooperados da CFV, no município de Registro, tem sido impulsionada pela implantação dos programas de compra institucional, como o PAA e PNAE.

Outro entrevistado foi o Sr. R.A.C.R., que tem 38 anos e mora na propriedade de 4,5 hectares, há seis anos. A terra da propriedade é usada especialmente para a produção agrícola, realizada exclusivamente com o trabalho familiar de quatro pessoas (Box 28).

Box 28 – Sistema de produção do cooperado R.A.C.R.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

As Fotos 1 e 2 do Box 28 mostram alguns produtos cultivados pelo cooperado R.A.C.R., cuja principal atividade na propriedade é a produção de hortaliças. A Foto 3 mostra o cultivador para o preparo do solo.

A distância de sua propriedade até o núcleo urbano de Registro é de 20 km, o que gera gastos com o transporte de sua produção até a central de comercialização da cooperativa. Os produtos cultivados na sua propriedade são as hortaliças folhosas (cebolinha, salsinha, alface, rúcula e almeirão), frutas (maracujá, banana, abacate e jaca) e hortaliças não folhosas (berinjela, vagem e mandioca) O associado R.A.C.R. comercializa sua produção por meio da cooperativa para o PNAE e o PAA, o que possibilita uma garantia de preço e venda de sua produção. Ele

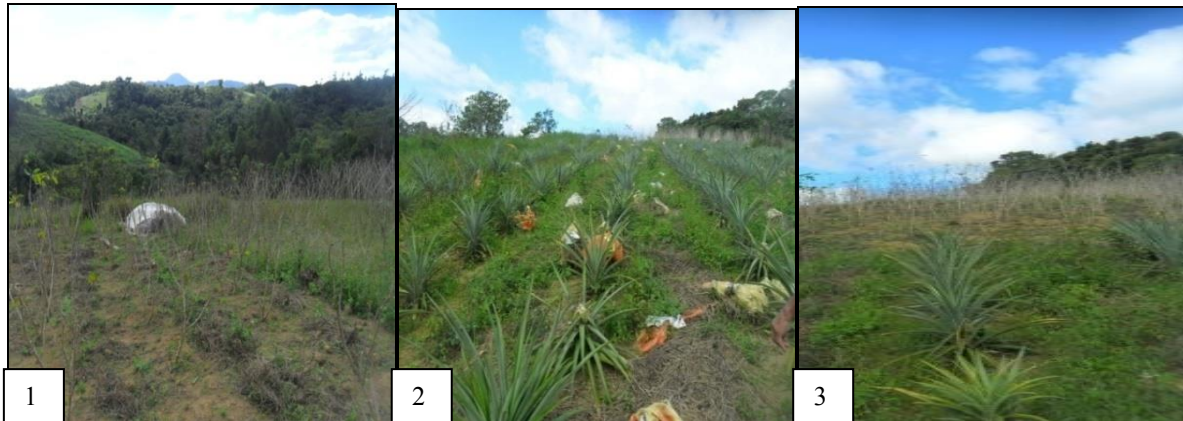
também declarou que conhece o PTC, mas nunca participou das reuniões organizadas pelo CONSAD, no município de Registro.

Entre suas reivindicações, a prioridade está na necessidade de o Governo Federal implantar uma linha de crédito com subsídios para investimento na produção, especialmente para a compra de sementes, adubo, calcário e pequenos equipamentos, de sorte a aumentar a produção.

Realizamos também entrevista com o Sr. I.J.P., que produz mandioca, abacaxi e mamão. Toda sua produção é direcionada para a CFV, que a envia para o PAA e PNAE.

O Box 29 apresenta algumas fotos da produção realizada na propriedade do Sr. I.J.P.

Box 29- Plantio de mandioca e abacaxi do Sr. I.J.P.

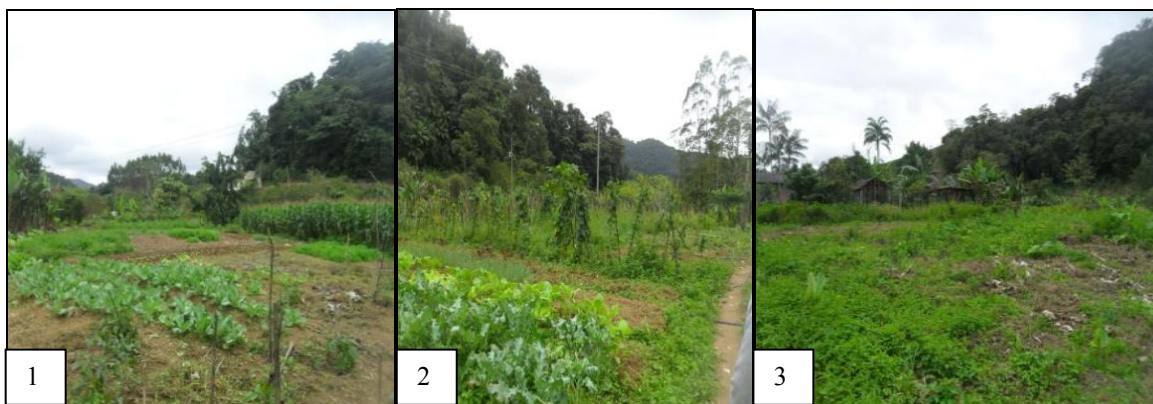


Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

De acordo com esse produtor, sua renda familiar teve uma melhora de 20%, depois que ele passou a comercializar com a cooperativa, deixando de entregar para os atravessadores, o que propiciou economia no transporte e garantia de venda para a cooperativa.

Entrevistamos ainda a produtora M.C.D.C., no bairro rural do Bulha. A principal atividade de sua propriedade de 8,5 hectares é a produção de salsinha, inhame, cebolinha, banana, abobrinha, vagem, mandioca e milho verde (Box 30).

Do total de 8,5 hectares, a produção agrícola utiliza 2,5 ha, porque o restante está coberto com mata nativa, conforme podemos verificar nas Fotos 1 a 3 do Box 30.

Box 30 – Plantio de olerícolas na propriedade da Sr^a M.C.D.C.

Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

A propriedade da Sr^a M.C.D.C. está localizada a 32 km de distância da sede do município de Registro. Entre as vantagens indicadas pela entrevistada para a família participar da CFV e utilizar as estruturas implantadas pelo PROINF/MDA, está a melhoria na qualidade de vida, proporcionada por um aumento na renda entre 20 a 30%, gerada pela economia no transporte dos produtos, realizado pelo caminhão da cooperativa, e a garantia da venda para os programas de compras institucionais.

O trabalho na propriedade é feito por seis pessoas da família, com a forma braçal na maior parte dos ciclos produtivos. A mecanização é utilizada no preparo do solo.

Em relação ao PTC, a Sr^a M.C.D.C. não tem conhecimento de sua existência e nunca participou de reuniões organizadas pelo CONSAD. Em contrapartida, a família participa do Programa Bolsa Família e um membro está aposentado. Essas duas formas de conseguir recursos ajudam a melhorar a renda da família, a qual está em torno de R\$ 1.500,00.

Devido às mudanças promovidas pela CONAB, no seu sistema de distribuição de alimentos, o pagamento atrasou em três meses e essa associada pretende parar de entregar sua produção para o PAA, já que está comercializando sua produção diretamente em supermercados da cidade. Esse atraso no pagamento tem desestimulado os cooperados de entregar seus produtos para o PAA, fazendo com que eles busquem alternativas de comercialização como a feira-livre, porque o pagamento pela produção nesse sistema de venda é realizado à vista e, assim, o agricultor familiar tem condições de continuar a investir na sua produção e obter a renda necessária para a sobrevivência.

No momento da pesquisa (julho de 2013), o pagamento pela entrega dos produtos ao PAA já havia sido realizado, mas todos os entrevistados estavam descontentes com o atraso provocado pela CONAB. Todavia, dos treze entrevistados, apenas um afirmou que poderia se desligar dessa forma de comercialização.

Entre os entrevistados está o Sr. G.T.S., que usa sua propriedade para a produção de hortaliças e mamão. A propriedade está localizada a 18 km de distância da cidade e possui 12 hectares, onde também trabalham mais três parentes (filhos e sobrinhos). Com a comercialização realizada pela cooperativa e o emprego do caminhão para a retirada dos produtos, o Sr. G.T.S. relatou que ocorreu uma economia no transporte de sua produção, o qual propiciou a garantia da venda, colaborando para a elevação de sua renda em até 35%.

Em sua propriedade, o Sr. G.T.S. produz ainda plantas ornamentais, que são vendidas para floriculturas, supermercados e viveiros de mudas do TC do Vale do Ribeira (Box 31).

Box 31 - Produção de plantas ornamentais pelo Sr.G.T.S.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

A comercialização dessas plantas ornamentais é feita de forma pontual e esporádica para as floriculturas do município de Registro e suas adjacências. Muitas vezes, o comprador chega até a propriedade e escolhe a variedade de que está precisando, juntamente com o produtor, e seleciona as que serão compradas para a revenda.

A cooperativa não comercializa a produção de plantas ornamentais, nem tem uma organização e controle desse tipo de atividade, no município de Registro.

Alguns dos compradores são proprietários de floriculturas que adquirem os produtos para revender ao CEASA de Registro. O preço de uma muda de planta ornamental varia entre R\$ 3,00 e R\$ 6,00, dependendo da variedade e do tamanho da planta. Essa dinâmica faz com que o pequeno produtor fique dependente do atravessador, que geralmente paga um valor mais baixo pelo produto.

Segundo o Sr. G.T.S., ele já plantou chá-da-índia (*Camellia sinensis*), maracujá (*Passiflora edulis*) e banana (*Musa spp.*), mas, devido ao baixo preço, as doenças que atacaram o maracujá e o pouco interesse das indústrias por esses produtos, ele foi trocando de cultivo.

Com relação à produção de chá-da-índia, um fator que influenciou para que os produtores da região deixassem de cultivá-lo foi o baixo preço do dólar, que provocou redução no preço de exportação do produto, desestimulando a sua produção na região.

Para o tesoureiro da Cooperativa Família do Vale, o Sr. V.S., o processo de troca de cultivo de alimentos como hortaliças, verduras e frutas por plantas ornamentais tem feito com que a produção desses alimentos tenha diminuído, no município. Se a produção de hortaliças, verduras e frutas tem sido substituída pela produção de plantas ornamentais, esta tem-se tornado mais uma forma de produção em Registro.

As mudas são plantadas com estacas em pequenos sacos de plásticos e transplantadas no terreno definitivo, quando chegam a um tamanho ideal, para depois serem comercializadas.

Como o projeto de desenvolvimento territorial elaborado pelos agentes territoriais do TC do Vale do Ribeira não contempla investimentos em outras atividades produtivas que não aquelas direcionadas para a produção de alimentos para os mercados institucionais do PAA e PNAE, a produção de plantas ornamentais do território não é incentivada, deixando o agricultor familiar à mercê dos atravessadores.

Esse é mais um dos fatores limitantes para a implantação de um projeto de desenvolvimento territorial voltado para o acolhimento de uma diversidade de sistemas produtivos, nos TC do Estado de São Paulo.

Além dos investimentos na Cooperativa Família do Vale, o PROINF destinou recursos para a instalação de unidade de processamento de alimentos e da patrulha agrícola, projetos de que trataremos na próxima seção.

6.4.3 - Unidade de processamento de polpa de frutas

Entre os projetos aprovados pelo PROINF/MDA, foram direcionados para o TC do Vale do Ribeira recursos para a aquisição de equipamentos para a montagem de uma unidade de processamento de alimentos e compra de tratores e equipamentos para a patrulha agrícola.

Em relação à unidade de processamento de polpa de frutas, a nutricionista responsável (Técnica de Planejamento e Supervisão da Merenda Escolar) da prefeitura municipal de Registro explica:

O local (Box 32, Fotos 1 e 2) em que serão instalados os equipamentos para a unidade de processamento era uma cozinha piloto que foi desativada e passou a ser uma central de distribuição de alimentos que é onde se recebe todos os alimentos da merenda escolar e são distribuídos para todas as escolas. O município de Registro tem um total de 67 escolas que são atendidas pelo PNAE, creches e escolas estaduais são todas atendidas pela central de distribuição. A alimentação escolar é composta de hortifrutigranjeiros. A agricultura familiar do município é fundamental nesse processo. A cada ano é realizada a chamada pública e que o mínimo que a prefeitura deve comprar é de 30%, mas estamos superando essa quantidade e no ano passado (2012) a produção adquirida foi mais de 60%. Os produtos são recebidos da agricultura familiar e a Cooperativa Família do Vale é a responsável pela entrega desses produtos. Em Registro também recebemos produtos de uma associação do município de Miracatu de produtores de banana, a bananinha passa e recebemos do Sul leite através de cooperativa e já compramos feijão de Itapeva. Também já recebemos peixe de uma cooperativa de Jacupiranga. Todos esses itens fazem parte do cardápio e vão para as escolas. (R.G., Registro, 24 de julho de 2013).

O projeto para instalação de uma unidade de processamento de alimentos foi aprovado em 2010, com recursos no valor de 249.700,00, mas, até julho de 2013, esta ainda não havia sido instalada.

Com relação à aquisição de equipamentos para essa unidade, a nutricionista da prefeitura municipal de Registro destaca que o objetivo desse recurso é

[...] realizar um melhor aproveitamento dos hortifruti respeitando a época de produção de cada tipo de produto, porque nos temos produtos que não produzem o ano todo e com esses equipamentos de beneficiamento nós poderemos processar a produção excedente e armazenar para o consumo dos estudantes durante o ano. Nosso objetivo é processar e congelar polpas de frutas para garantir esses produtos na alimentação durante ano. Esse processo pode beneficiar o agricultor familiar no sentido de

que ao plantar e não conseguir comercializar sua produção e pode ter prejuízo com a perda da produção, porque às vezes o mercado consumidor do município não absorve toda aquela produção de imediato e então nesse caso o produtor teria vantagem porque poderia entregar seu produto para o beneficiamento e venderia esse excedente para a sua transformação. (R.G., Registro, 18 de julho de 2013). Nas Fotos 1 a 3 do Box 32, podemos verificar o local em que serão instalados os equipamentos da unidade de processamento de alimentos.

Box 32 – Local da cozinha-piloto.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

O projeto já foi aprovado, mas retornou, para que os técnicos da prefeitura realizassem alguns ajustes. O primeiro ajuste feito foi a adequação do espaço físico para receber os equipamentos (Box 32, Foto 3). Essa primeira fase já foi concluída, pois a empresa contratada já efetuou a reforma necessária e essa lista de equipamentos foi enviada para a nutricionista responsável, a fim de que fosse feita uma especificação melhor dos itens que serão instalados, porque, da forma como foi elaborada uma lista de equipamentos, os responsáveis pela administração dos recursos (Tribunal de Contas) tiveram dúvidas com relação às empresas que poderiam fornecer os equipamentos. Essa atualização de dados provocou um atraso na liberação do recurso pela Caixa Econômica Federal, instituição responsável pelo trâmite do processo financeiro.

A primeira etapa do projeto (reforma do local) já foi finalizada, com o acompanhamento do engenheiro responsável da Caixa Econômica Federal.

Os equipamentos a ser instalados na unidade de processamento de alimentos são: fogão industrial, despoldadeira, câmara fria com capacidade de 4.000 litros, masseira para a

produção de massas de frutas e forno desidratador. Também foi aprovada a compra de um veículo para o transporte da produção.

O projeto vai ser desenvolvido com a articulação de três secretarias municipais, quais sejam: Educação, Meio Ambiente e Agricultura, que, juntas, vão realizar a gestão de funcionamento dos equipamentos.

Esse tipo de projeto elaborado pela prefeitura de Registro tem-se constituído em um grande desafio para a gestão municipal, porque envolve uma gama de pessoas que serão parceiros nas ações para o funcionamento e a eficiência do projeto implantado.

A realização de trabalho articulado entre as secretarias envolvidas desde o processo de produção e a organização da logística para a entrega dos produtos para sua transformação em produtos semi processados requerem um diálogo permanente entre o poder público local e os agentes dos sistemas de produção.

Muitas vezes, os projetos têm problemas que devem ser resolvidos de forma rápida e eficiente, para que o tempo de instalação não seja um empecilho para os agricultores familiares.

Esse projeto ainda está em fase de instalação dos equipamentos e demonstra a importância de se trabalhar, para além de investimento, em uma cadeia produtiva local, no sentido de abranger uma diversidade de sistemas produtivos e de sujeitos territoriais.

Na próxima parte, será efetuada a caracterização do processo de implantação de infraestrutura no TC do Sudoeste Paulista.

6.5- PROINF no Território da Cidadania do Sudoeste Paulista

No TC do Sudoeste Paulista, foram adotados quatro eixos estratégicos para a elaboração do PTDRS do território (Quadro 30).

Os eixos apresentados no Quadro 30 têm como objetivo orientar a definição das metas que guiarão as propostas dos projetos encaminhadas ao PROINF/MDA, a fim de atender às necessidades dos beneficiários territoriais (agricultores familiares convencionais, quilombolas, indígenas, pescadores e assentados) do território.

Quadro 30 - Eixos estratégicos do TC do Sudoeste Paulista.

Eixos	Tema	Objetivo
Eixo 1	Fortalecimento da agricultura familiar sustentável e diversificação produtiva.	Reúne as ações ligadas mais diretamente à produção agropecuária e outras atividades, como turismo e artesanato.
Eixo 2	Incremento das políticas sociais e combate às desigualdades.	Agrupa as ações relacionadas ao acesso às diversas políticas sociais, como saúde, educação e assistência social.
Eixo 3	Melhoria da infraestrutura para o desenvolvimento e conservação dos recursos.	Reúne as questões de infraestrutura, incluindo estradas, eletrificação, saneamento, dentre outras.
Eixo 4	Participação e gestão social para o fortalecimento da democracia participativa.	Trata das questões ligadas à gestão social e da implementação da própria política territorial.

Fonte: PTDRS do TC do Sudoeste Paulista - 2011.

Dos quatro temas definidos no PTDRS, o eixo 3 é o que está mais associado à implantação de infraestrutura para o desenvolvimento, que se destina à implementação de estradas rurais, eletrificação, saneamento rural, aquisição de equipamentos e questões ligadas à gestão social e à implementação da própria política territorial. Dos eixos do Quadro 30, os temas relacionados ao turismo e artesanato não foram contemplados com recursos do PROINF, no TC do Sudoeste Paulista.

Essa característica de investimento em apenas uma cadeia produtiva, no caso o leite, no TC do Sudoeste Paulista, se inicia a partir de 2007, porque, antes desse ano, os projetos aprovados e implantados eram mais diversificados, conforme se pode verificar no Quadro 30. Conforme esse quadro, dos 15 municípios do TC do Sudoeste Paulista, nove (9 ou 60%) tiveram projetos aprovados pelo PROINF, sendo que Itaberá teve quatro projetos aprovados; Itararé, três; Itapeva e Guapiara, dois; e Riversul, Taquarituba, Ribeirão Grande, Nova Campina e Capão Bonito tiveram uma proposta aprovada cada um.

Relacionando os eixos com os projetos financiados e aprovados pelo PROINF/MDA, durante o período de 2003 a 2010, podemos perceber como o programa tem priorizado as demandas, no sentido de estruturar o desenvolvimento rural desse território (Quadro 31).

A partir de 2007, foram aprovados 10 projetos para a aquisição de tanques de resfriamento de leite para o fortalecimento da bacia leiteira nos municípios do território.

Quadro 31 - Projetos do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista – 2003 a 2010.

Ano	Prefeitura	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)
2003	Capão Bonito	Instalação da cooperativa de crédito rural e capacitação das pessoas envolvidas na cooperativa.	28.915,52	19.602,00
2004	Itaberá	Construção de banheiro e escritório no barracão de grãos e adequação espaço cultural e aquisição equipamentos e balança/ recuperação máquinas.	212.596,81	178.600,00
2005	Guapiara	Desenvolvimento da cadeia de produtos orgânicos no Sudoeste Paulista, escoamento da produção e comercialização.	341.390,85	328.442,00
2005	Itararé	Apoio a projetos de infraestrutura e serviços territoriais e aquisição de 30 barracas para feiras e eventos.	27.540,00	21.120,00
2007	Itararé	Aquisição de tanques de resfriamento e materiais de construção para adequação do abrigo.	44.480,96	40.740,00
2007	Guapiara	Aquisição e instalação de tanque de resfriamento de leite.	43.932,51	40.740,00
2007	Itaberá	Aquisição de material permanente de escritório de informática, eletroeletrônico e veículo automotivo.	47.566,35	42.940,00
2007	Itaberá	Aquisição de um caminhão com carroceria para apoiar a logística de comercialização.	128.902,42	97.000,00
2007	Itapeva	Aquisição e instalação de tanques de resfriamento.	57.467,65	48.000,00
2007	Itararé	Aquisição e instalação de 3 tanques de resfriamento de leite.	76.121,45	48.000,00
2007	Riversul	Aquisição e instalação de tanque de resfriamento.	69.512,73	63.050,00
2008	Taquerituba	Aquisição e instalação de tanques de resfriamento de leite.	43.296,33	40.740,00
2008	Itaberá	Aquisição e instalação de 6 tanques de resfriamento de leite.	116.789,00	104.760,00
2009	Itapeva	Aquisição e instalação de 9 tanques de resfriamento de leite.	145.144,59	129.600,00
2010	Ribeirão Grande	Aquisição e instalação de 14 tanques de resfriamento de leite.	233.167,27	227.360,00
2010	Nova campina	Aquisição de tanques de resfriamento de leite.	102.900,00	106.477,81

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

O Quadro 31 focaliza os projetos implantados no Território da Cidadania do Sudoeste Paulista, no período compreendido entre 2003 e 2010. Nesse quadro, também podemos perceber que os projetos implantados por meio do PROINF, no TC do Sudoeste Paulista, no período de 2003 a 2010, tiveram como objetivos o fortalecimento e a estruturação da cadeia produtiva do leite e de aquisição de veículos para apoiar a comercialização da produção, com o

objetivo de propiciar a inserção dos produtores nos mercados institucionalizados, como o PAA e o PNAE.

Essa concentração dos projetos para a dinamização da bacia leiteira, no TC do Sudoeste Paulista, faz com que os recursos atendam às demandas de um grupo de beneficiários territoriais (agricultores familiares convencionais, os quais também produzem leite) e excluam os outros sistemas produtivos desse processo, como a produção de hortaliças, pescadores etc.

A Tabela 14 sistematiza o número de projetos aprovados, instalados e o valor de cada um entre 2003 e 2010, no TC do Sudoeste Paulista.

Tabela 14 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Sudoeste Paulista – 2003 a 2010.

Município	Nº Projetos	Valor do Investimento
Itaberá	4	505.854,58
Itararé	3	148.142,41
Itapeva	2	202.612,24
Guapiara	2	385.323,36
Riversul	1	69.512,73
Taquarituba	1	43.296,33
Ribeirão Grande	1	233.167,27
Nova Campina	1	102.900,00
Capão Bonito	1	28.915,52
Total	16	1.841.170,82

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

Org: Sérgio Pereira de Souza

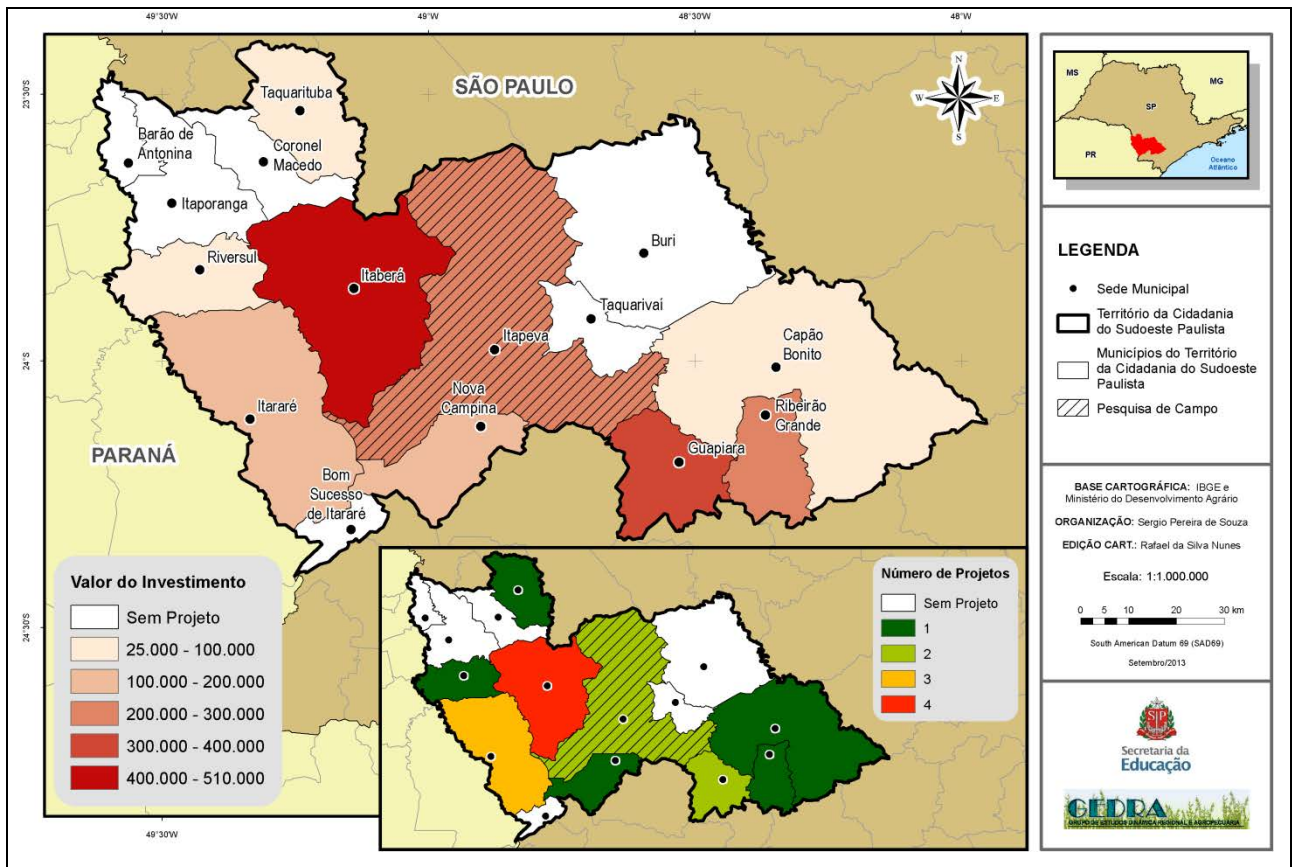
No TC do Sudoeste Paulista, foram instalados 16 projetos, com um valor total de R\$ 1.841.170,82, entre 2003 e 2010. Com relação ao volume de recursos investidos e de projetos aprovados pelo PROINF/MDA, o município de Itaberá se destaca no TC do Sudoeste Paulista, com quatro projetos aprovados e investimento de R\$ 505.854,50.

O ex-Secretário de Agricultura e Abastecimento do município de Itapeva fornece as seguintes informações, a propósito desse assunto:

Os tanques de resfriamento de leite foram adquiridos para atender a normativa cinquenta e um (51) do Ministério de Agricultura e Abastecimento, visto que o leite não poderia mais ser comercializado sem passar por um processo de resfriamento e não deve ultrapassar mais de duas horas para seu resfriamento e, portanto o CONSAD do TC do Sudoeste Paulista, passou a priorizar o fortalecimento de uma bacia leiteira no município, com o incentivo para a formação de grupos de produtores, associação e cooperativas. (C.T.O., Itapeva, 11 de julho de 2013).

A Figura 18 mostra o número e o valor total de projetos aprovados do PROINF/MDA, por município, entre 2003 a 2010, no TC do Sudoeste Paulista.

Figura 18 - Número de projetos aprovados e valor por município do TC do Sudoeste Paulista – 2003 a 2010.



Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

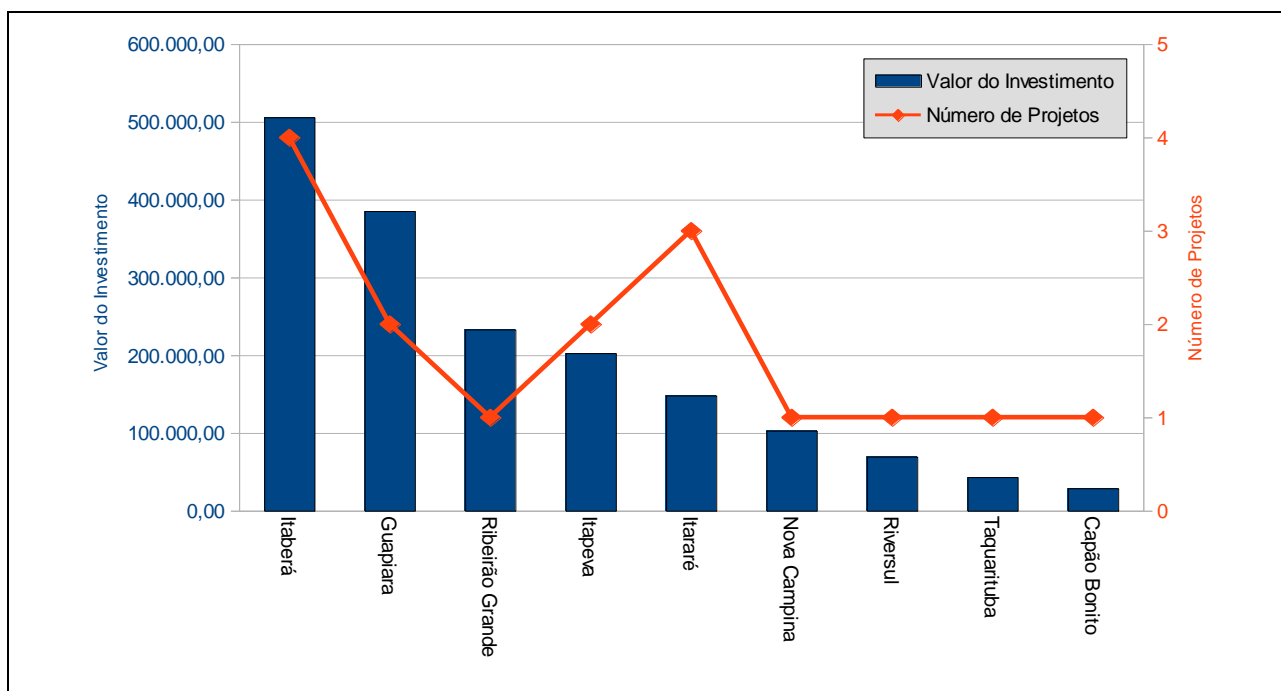
Pela Figura 18, podemos observar que o maior número de projetos e de valor investido pelo PROINF/MDA, no TC do Sudoeste Paulista, está concentrado nos municípios de Itaberá, Itararé, Itapeva e Guapiara.

Assim, a espacialização dos projetos no TC do Sudoeste Paulista revela uma concentração de projetos em quatro municípios do território, mas também demonstra que, diferentemente do TC do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema, ocorreu o atendimento de um número maior de municipalidades (9 ou 60%) pelo PROINF/MDA, pois, dos 15 municípios, seis – Barão de Antonina, Coronel Macedo, Itaporanga, Buri, Taquarivaí e Bom Sucesso de Itararé – não receberam investimentos.

Desde 2003, no TC do Sudoeste Paulista, foram implantadas 16 propostas de infraestrutura para atender às demandas dos beneficiários desse território. O valor total do investimento realizado por meio do PROINF, nesse território, foi de R\$ 1.841.170,82.

O Gráfico 4 enfoca a dinâmica entre o número de projetos e os valores investidos, no TC do Vale do Ribeira.

Gráfico 4 - Número e Valor dos Projetos aprovados no TC do Sudoeste Paulista – 2003 a 2010.



Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

O município de Itaberá recebeu o maior número de projetos e de recursos, porém, Itararé recebeu três projetos, mas com um valor menor, conforme se pode verificar no Gráfico 4. Portanto, o valor investido depende do tipo de ações e metas definidas nas propostas técnicas e revela que o fato de ter um número maior de projetos aprovados não significa um investimento maior pelo PROINF no município (Gráfico 3).

O ex-assessor Territorial do CONSAD do TC do Sudoeste Paulista e atual Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento de Itapeva⁸⁵, em entrevista realizada, ressalta:

⁸⁵ Até o ano de 2012, o Secretário de Agricultura e Abastecimento de Itapeva era o Assessor Territorial do CONSAD do TC do Sudoeste Paulista e, com a mudança de prefeito, no início do ano de 2013, foi empossado como Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento desse município.

Os projetos aprovados pelo PROINF/MDA nos municípios do TC do Sudoeste Paulista favoreceram o diálogo entre os agentes sociais dos municípios reforçando a visão de território, por menos assertivas e eficientes que as decisões foram, isso provocou uma perspectiva de coletividade no território. Essas características foram positivas para que agentes territoriais conhecessem as demandas da agricultura familiar. O Programa Territórios da Cidadania é um incentivo para o trabalho dessa territorialidade através do colegiados, essa dinâmica é muito interessante e permite um município conhecer a demanda do outro através do diálogo e o PROINF além de trazer um equipamento propicia essa dinâmica da interrelação entre os atores, as cooperativas e associações do território. (R.C. Itapeva, 11 de julho de 2013).

Essa dinâmica não ocorreu com todos os agentes do território, mas apenas com aqueles ligados a um determinado setor dos sistemas produtivos contemplados com os projetos do PROINF e, portanto, ficaram de fora desse processo agentes do sistema agroindustrial e da comercialização ligados aos agricultores familiares beneficiados.

Nosso objetivo não é simplesmente caracterizar como, onde e quando esses equipamentos foram territorializados no TC do Sudoeste Paulista, mas compreender como o PROINF é um programa que está em permanente movimento, no tempo e no espaço.

Essa perspectiva de análise busca compreender como o PROINF se materializa, por meio da interação e da identificação de seus elementos constituintes (objetivos, metas), agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários), demandas, espacialização e compreensão da interação ímpar desses elementos em sua conjuntura histórica.

A próxima seção apresentará as principais infraestruturas implantadas no TC do Sudoeste Paulista, com uma análise da gestão e utilização dos equipamentos no município de Itapeva.

6.5.1- PROINF no município de Itapeva: fortalecimento da cadeia produtiva do leite

Este item tem como objetivo apresentar a caracterização, o uso e a gestão dos equipamentos implantados no município de Itapeva, a fim de verificar como essas ações contribuem para o desenvolvimento proposto pelo Governo Federal.

Em Itapeva, município localizado no TC do Sudoeste Paulista, foram implantados projetos com recursos do PROINF/MDA destinados a estruturar e fortalecer a cadeia produtiva do leite.

O Quadro 32 destaca o ano, as metas e o valor dos projetos do PROINF/MDA, entre 2003 e 2010, no município de Itapeva.

Quadro 32- Projetos implantados pelo do PROINF no município de Itapeva - 2003 a 2010.

	Ano	Metas dos projetos	Valor do Projeto (R\$)
1	2007	Aquisição e instalação de três tanques de resfriamento de leite.	57.467,65
2	2009	Aquisição e instalação de nove tanques de resfriamento de leite.	145.144,59
Total			202.612,24

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica. Acesso em: 24 ago. 2012.

Org: Sérgio Pereira de Souza

No município de Itapeva, foram instalados 12 tanques de resfriamento para o fortalecimento da cadeia produtiva do leite, com um investimento de R\$ 202.612,24.

Explicitam as informações fornecidas na entrevista realizada com o ex-Secretário de Agricultura e Abastecimento de Itapeva e atual Assessor Territorial do TC do Sudoeste Paulista:

A escolha dos locais para a instalação dos abrigos (Casa do leite⁸⁶) e dos resfriadores foi feita através de um levantamento que mostrou os locais que existia bacia leiteira no município de Itapeva. O município foi dividido em cinco núcleos para se fazer o levantamento de onde existia produção de leite e poderia se constituir em uma bacia leiteira. A partir desse levantamento foi planejada a instalação de tanques nesses locais. O plano foi apresentado na Câmara Municipal e foi aprovado. (C.T.O. Itapeva, 11 de julho de 2013).

O projeto de instalação dos três primeiros tanques de resfriamento teve um problema com a Caixa Econômica Federal, que bloqueou o pagamento para os fornecedores dos tanques, o que provocou o atraso para a utilização dos equipamentos.

De acordo com informações do ex-Secretário de Agricultura do município de Itapeva e atual Assessor Territorial do TC do Sudoeste Paulista,

[...] esse problema no atraso do pagamento dos equipamentos foi provocado porque no projeto foi descrito que o resfriador seria comprado e instalado com recursos do PROINF e, no entendimento do técnico da Caixa Econômica

⁸⁶ O nome “Casa do Leite” foi proposto de forma estratégica, para valorizar a produção e a organização dos produtores em associações e grupos, perante a sociedade de Itapeva.

Federal, o valor liberado era apenas para a compra do equipamento. Para os técnicos da instituição que libera o recurso ao discriminar no projeto que o resfriador seria instalado, o local que receberia o equipamento deveria ser construído e possuir a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, como energia elétrica e abastecimento de água. A prefeitura então construiu o abrigo com recursos públicos e investiu R\$ 12.000,00. Mas, as exigências pela Caixa Econômica Federal ainda continuaram e foram pedidos documentos da Defesa Agropecuária e da Vigilância Sanitária para a utilização do local. (C.T.O. Itapeva, 11 de julho de 2013).

Esses gargalos atrasaram em oito meses a instalação dos equipamentos e prejudicaram seu uso pelos beneficiários do programa.

Ressalta o ex-Secretário de Agricultura do município de Itapeva e atual Assessor Territorial do TC do Sudoeste Paulista:

O município de Itapeva apresenta condições naturais satisfatórias para o desenvolvimento da cadeia produtiva do leite, porque o solo e o clima subtropical são adequados para a produção de pastagens e do gado leite. Além desses aspectos, a proximidade com grandes centros comerciais como São Paulo e Sorocaba contribuem para a comercialização e a produção agrícola de milho e soja realizada no território e facilita o investimento em produção de ração. Essas características edafoclimáticas contribuem para o desenvolvimento da criação de animais como porco, galinha e gado de leite, gerando renda e alimentos mais baratos para a população, principalmente através dos programas de governos. (C.T.O., Itapeva, 11 de julho de 2013).

Em Itapeva, o ex-Assessor Territorial do CONSAD do TC do Sudoeste Paulista e atual Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento de Itapeva destaca que o foco do trabalho da secretaria será

[...] o fortalecimento da bacia leiteira municipal e, portanto as definições dos setores que terão atenção para investimentos na cadeia produtiva do leite é elaborar e implantar um projeto piloto de quatro a cinco tanques e trabalhar com assistência técnica, fazer exame de rebanho, de sangue, exame mensal do leite e trabalhar as questões técnicas de pastagem, manejo para que o nosso programa de leite não fique restrito apenas ao tanque de leite ou casa do leite, mas ampliar a assistência técnica para o atendimento dessa cadeia produtiva para que ao agricultor tenha um retorno econômico. O objetivo é investir em um projeto-piloto mais abrangente nessa cadeia produtiva. (R.C., Itapeva, 11 de julho de 2013).

Para esse Secretário, os principais objetivos dos projetos para os produtores de leite do município foram

[...] a inserção deles em um sistema de produção mais condizentes com as normativas técnicas e há um ganho maior do produtor na venda do leite resfriado e isso dá um impacto variável em torno de 10 a 15% no retorno econômico do agricultor, além da questão da saúde, pois o leite resfriado logo após sua coleta faz com que sua qualidade seja melhor do ponto de vista técnico. (R.C. Itapeva, 11 de julho de 2013).

O PAA está funcionando no município e atende a 35 entidades, influenciando a cadeia de horticultura, pois alguns produtores de leite também passaram a produzir hortaliças, como aconteceu com os produtores do Bairro do Avencal.

6.5.2- A implantação e utilização dos resfriadores de leite no município de Itapeva

Para a análise do uso dos resfriadores de leite, no TC do Sudoeste Paulista, efetivamos pesquisa de campo no município de Itapeva, com os produtores que estão utilizando os equipamentos instalados com recursos públicos federais e municipais.

Entre os entrevistados estão os presidentes/coordenadores/responsáveis pelos grupos de produtores que entregam leite nos referidos equipamentos e os beneficiários territoriais⁸⁷ (pequenos produtores de leite) que levam sua produção aos resfriadores do Bairro Faxinal, Bairro Engenho Velho e Bairro Santinho Coqueiral.

Dos doze resfriadores implantados com recursos do PROINF no município de Itapeva, no momento da pesquisa de campo (julho de 2013), seis estavam em funcionamento e seis estavam sem utilização (Quadro 33).

⁸⁷ No município de Itapeva (TC do Sudoeste Paulista), consideramos como beneficiários territoriais os pequenos produtores de leite.

Quadro 33 – Número de tanques de resfriamento, capacidade de captação, localização e condições de uso no município de Itapeva.

Nº	Capacidade litros	Localização	Condição de uso no momento da pesquisa
1	2000.	Bairro Taquaral Mirim.	Em utilização.
2	2000.	Bairro Faxinal.	Em utilização.
3	2000.	Bairro Lagoa Grande.	Em utilização.
4	2000.	Bairro dos Pintos.	Em utilização.
5	2000.	Bairro Saltinho Coqueiral.	Em utilização.
6	2000.	Bairro Engenho Velho.	Em utilização.
7	2000.	Horta Municipal.	Sem utilização.
8	2000.	Bairro Avencal.	Sem utilização.
9	2000.	Bairro Taquaral.	Sem utilização.
10	2000.	Bairro dos Coelhos.	Sem utilização.
11	2000.	Bairro Ribeirão Claro.	Sem utilização.
12	2000.	Bairro Sudário.	Sem utilização. Construção de abrigo

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapeva – 2013

No total, foram realizadas 14 entrevistas com os beneficiários territoriais de duas associações, sendo sete com os associados que usam o resfriador da Associação de Produtores de Leite do Taquaral Mirim - Bairro Faxinal (ATM/BF), e sete entrevistas com produtores do Bairro Engenho Velho (BEV).

O Quadro 34 aponta as características gerais dos produtores entrevistados e de suas unidades produtivas.

Quadro 34 – Perfil dos entrevistados da Associação de Produtores de Leite do Taquaral Mirim e Bairro Engenho Velho.

Produtor Associação/ Grupo	Idade	Tempo moradia	Tamanho (ha).	Distância da cidade (Km)	Condição da Propriedade da terra	Forma de exploração	Tipo exploração	Participa de ação social do PTC
W.V.F.- TM/BF	57	57	7	11	Própria	Familiar	Pecuária	PAA
C.R.A. - ATM/BF	42	40	2	4	Arrendamento	Familiar	Pecuária	Bolsa Família
C.D.R.- ATM/BF	55	49	14	18	Arrendamento	Familiar	Pecuária	Não
N.R.R.- ATM/BF	62	20	18	8	Própria	Familiar	Pecuária	Não
P.T.M.- ATM/BF	60	5	4	5	Arrendamento	Familiar	Pecuária	Bolsa Família
H.P.P.- ATM/BF	50	5	2,5	13	Própria	Familiar	Pecuária	Bolsa Família
Y.J.R.- ATM/BF	52	-	4	12	Arrendamento	Familiar	Pecuária	Bolsa Família
N.D.A. - BEV	62	7	22	3	Própria	Familiar	Pecuária	Não
A.V.A.- BEV	44	20	3	5	Própria	Familiar	Pecuária	Não
S.R.A.- BEV	44	10	10	5	Arrendamento	Familiar	Pecuária	Não
V.A.S.- BEV	40	30	12	8	Arrendamento	Familiar	Pecuária	Não
A.S.S.M.- BEV	35	15	10	7	Própria	Familiar	Pecuária	Não
R.S. - BEV	66	45	42	4	Própria	Familiar	Pecuária	Não
A.M.D.A.- BEV	26	7	14	2	Arrendamento	Familiar	Pecuária	Não

Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

A primeira organização coletiva em que as entrevistas foram feitas foi a Associação de Produtores de Leite do Taquaral Mirim. Nessa associação, foram entrevistados sete beneficiários territoriais que estavam entregando sua produção no resfriador do PROINF.

A Associação do Bairro Taquaral Mirim foi fundada em 2006, para propiciar aos produtores associados o emprego de tanque de resfriamento para o cumprimento da Normativa 51 do MAPA, que tem como objetivo estimular o resfriamento do leite até duas horas após sua coleta e melhorar sua qualidade sanitária.

A idade dos entrevistados da Associação do Bairro Taquaral Mirim varia entre 42 e 62 anos, e o tempo de moradia na propriedade rural vai de 5 a 57 anos. O tamanho da propriedade varia entre 2 e 18 hectares, sendo que a principal forma de exploração é a pecuária leiteira, praticada com o trabalho familiar. Com relação à condição da propriedade da terra dos sete entrevistados, três (3 ou 43%) são proprietários e quatro (4 ou 57%) são arrendatários. O principal tipo de exploração é a pecuária leiteira.

De acordo com o Quadro 34, a idade dos entrevistados da Associação do Bairro Engenho Velho varia entre 26 e 62 anos, e o tempo de moradia na propriedade rural vai de 7 a 45 anos.

O leite coletado é vendido para o Laticínio Colaso, localizado no município de Itapetininga/SP.

O tamanho da propriedade varia entre 3 e 42 hectares, sendo que a principal forma de exploração é a pecuária leiteira, realizada com o trabalho familiar.

Quanto à condição da propriedade da terra, dos sete entrevistados, quatro (57%) são proprietários e três (43%) são arrendatários. O leite coletado é vendido para o Laticínio Colaso, localizado no município de Itapetininga/SP.

O grupo do Bairro Engenho Velho é formado por sete produtores de leite que produzem 300 litros/dia, sendo que a cada quatro dias a produção é direcionada para o Laticínio Fazendão de Itaberá, para a produção de queijo.

O Quadro 35 traz uma síntese das informações dos entrevistados, destacando-se: melhoria na renda, benefícios, principal produto, quem compra a produção e principais necessidades, de acordo com os beneficiários.

Quadro 35 - Síntese das informações dos produtores entrevistados da Associação de Produtores de Leite do Taquaral Mirim e do Bairro Engenho Velho.

Produtor	Melhoria na renda %	Benefícios da infraestrutura	Principal produto	Para quem comercializa a produção?	Conhece o PTC?	Principais necessidades
W.V.F.	50%.	Maior renda e garantia de venda.	Leite.	Laticínio Colaso	Não.	Melhorar rebanho, pastagens.
C.R.A.	35% a 70%.	Maior renda com a venda.	Leite.	Laticínio Colaso	Não	Alimentação para o gado.
C.D.R.	20%.	Melhoria do leite	Leite.	Laticínio Colaso	Não	Financiamento.
N.R.R.	35 a 70%.	Economia no transporte e garantia de venda.	Leite	Laticínio Colaso	Não.	Melhoria no rebanho e piquete.
P.T.M.	50%.	Melhoria do leite.	Leite.	Laticínio Colaso	Não.	Melhoria do rebanho.
H.P.P	35 a 70%.	Melhoria na qualidade do leite.	Leite.	Laticínio Colaso	Não.	Melhoria do rebanho.
Y.J.R.	20%.	Economia no transporte.	Leite.	Laticínio Colaso	Não.	Melhoria na pastagem.
N.D.A.	35 a 70%.	Melhoria do leite.	Leite	Laticínio Fazendão Itaberá	Não.	Financiamento para compra de gado.
A.V.A.	100%.	Economia no transporte, maior renda.	Leite	Laticínio Fazendão Itaberá	Não.	Não tem do que reclamar.
S.R.A.	35 a 70%.	Maior renda com produção.	Leite.	Laticínio Fazendão Itaberá	Não.	Financiamento para produção.
V.A.S.	35 a 70%.	Maior renda com produção.	Leite	Laticínio Fazendão Itaberá	Não.	Financiamento para produção.
A.S.S.M.		Maior renda com a venda.	Leite.	Laticínio Fazendão Itaberá	Não.	Financiamento para produção.
R.S.	35 a 70%.	Maior renda com a venda.	Leite.	Laticínio Fazendão Itaberá	Não	Subsídios para plantar milho, cana e soja.
A.M.D.A	35 a 70%.	Economia no transporte, maior renda.	Leite.	Laticínio Fazendão Itaberá	Não	Financiamento para produção.

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2013.

Para se adequar às normas técnicas de produção de leite, a Associação do Bairro Taquaral Mirim comprou um resfriador de leite com capacidade de 2.000 litros com recursos próprios, em 2006, e, em 2008, a prefeitura cedeu um novo tanque com recursos do PROINF/MDA, pois havia a demanda de armazenamento da produção (Box 33).

Box 33 - Casa do Leite da Associação dos Produtores do Bairro Taquaral Mirim.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

As Fotos 1, 2 e 3 do Box 33 evidenciam aspectos da Casa do Leite do Bairro Taquaral Mirim. Essa construção foi realizada pela prefeitura, que concede a cessão de uso por 20 anos e depois é transferida para a associação. O terreno foi comprado pela associação.

Nesse resfriador, em julho de 2013, entregava leite um total de 18 produtores. A produção média era de 500 litros de leite/dia e a produção variava de 5 a 130 litros, dependendo do número de vacas que estava produzindo.

O transporte do leite até o resfriador é feito pelo produtor, que utiliza meios próprios e arca com as despesas decorrentes dessa entrega. A forma de entrega do leite é muito variada, pois alguns produtores se servem de motos, carros, caminhoneta, carroças etc. (Fotos 1 e 2 do Box 34).

Box 34 – Forma de entrega e coleta de leite dos Produtores do Taquaral Mirim.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

A Foto 3 do Box 34 mostra o momento em que o caminhão do laticínio Colaso coleta o leite do resfriador, para transportá-lo até a indústria. Essa associação, apesar de ter um resfriador próprio, estava usando o equipamento do PROINF/MDA.

Comenta o Técnico Agrícola da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Itapeva:

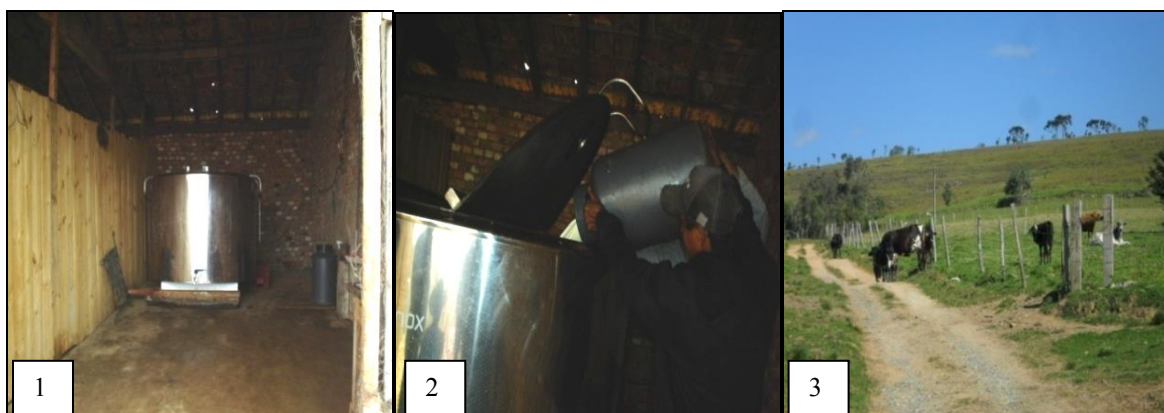
Se os produtores da associação não aumentarem a quantidade de leite para a utilização dos resfriadores, eles pretendem remanejar o tanque para outro lugar. Os dois equipamentos eram utilizados, mas com a queda da produção de leite devido ao período de seca, a produção diminuiu e um resfriador ficou sem utilização. (P.O.D, Itapeva, 12 de julho de 2013).

Cabe destacar que, para o técnico da prefeitura municipal, o Sr. P.O.D., o remanejamento do tanque só irá ocorrer se a produção não aumentar, o que muito provavelmente poderá não acontecer, pois, no período das chuvas (setembro a março), a produção de leite no município de Itapeva tende a aumentar.

O segundo grupo em que realizamos entrevistas com os produtores foi o do Bairro Engenho Velho (Box 35).

Para traçar o perfil dos produtores entrevistados do Bairro Engenho Velho e dos seus estabelecimentos rurais, entrevistamos sete produtores que estavam usando o equipamento instalado pelo PROINF (quadro 35).

Box 35 - Resfriador do grupo de produtores do Bairro Engenho Velho.



Fonte: Pesquisa de Campo/julho 2013.

O resfriador que esse grupo está utilizando foi instalado há um mês (junho de 2013), na propriedade do Sr. N.D., que é o pai do coordenador do grupo. O resfriador está funcionando de forma provisória até a construção de uma Casa do Leite definitiva para esse grupo de produtores (Box 35).

Na Foto 1 do Box 35, podemos verificar o resfriador do grupo do Engenho Velho; na Foto 2, a colocação do leite no resfriador; na Foto 3, aspectos da pastagem do estabelecimento rural do coordenador do grupo.

O objetivo desse grupo é organizar os produtores para depois formar uma associação que trabalhe com a produção de leite e a compra de ração e sal para o gado.

O leite é entregue para o Laticínio Fazendão, a R\$ 1,02, e os produtores pagam R\$ 0,05 para a manutenção do resfriador e para o gasto com energia elétrica. Nesse grupo, são os

produtores que levam o leite até o tanque resfriador. Para isso, eles se utilizam de trator, motos e carroça.

Entre as vantagens que o resfriador de leite trouxe para os produtores do grupo, destaca-se a rapidez no resfriamento e, principalmente, a melhora no preço do litro, pois eles entregavam sua produção para outra associação, em que o preço do leite era menor.

As principais demandas dos produtores entrevistados foram a necessidade de mais assistência técnica para a melhoria da pastagem e o financiamento da compra do gado.

Outro equipamento que visitamos estava sendo usado pelos produtores da Associação do Desenvolvimento Comunitário do Setor Serrinha (ADCSS). Essa associação foi fundada em 2003, através do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. O número de associados era de 40 produtores, os quais se dividiam em dois setores produtivos: a horticultura e a pecuária.

Esse equipamento (resfriador) está instalado no Bairro Santinho Coqueiral, próximo à divisa entre os municípios de Itapeva e Guapiara.

As fotos do Box 36 revelam aspectos da Casa do Leite da ADCSS.

Box 36–Aspectos da Casa do Leite da Associação do Desenvolvimento Comunitário do Setor Serrinha.



Fonte: Pesquisa de Campo/julho 2013.

A Foto 1 do Box 36 mostra a placa com informações da Casa do Leite da ADCSS, na qual é possível perceber que a prefeitura municipal apresenta uma proposta de programa municipal da cadeia do leite, com o objetivo de fortalecer essa produção. A Foto 2 traz aspectos do abrigo construído pela prefeitura, em um terreno comunitário do bairro, doado pela Cúria Diocesana de Itapeva, a qual o cedeu para a associação, em forma de comodato, por 20 anos; e a

Foto 3 apresenta aspecto do relevo local, com destaque para a Serra de Guapiara, entre a divisa municipal de Itapeva e Guapiara.

A distância do local de instalação do equipamento até a cidade de Itapeva é de 55 km, e do núcleo urbano de Guapiara, 15 km, mas a barreira natural (Serra de Guapiara) dificulta a relação dos moradores do bairro rural com esse núcleo urbano.

Do ponto de vista administrativo, o bairro da Serrinha pertence ao município de Guapiara, mas, para o Secretário Administrativo da Associação, quem tem investido na conservação das estradas rurais do bairro é a prefeitura municipal de Itapeva.

O tanque está instalado na Casa do Leite da ADCSS e, no momento da pesquisa (julho de 2013), estava sendo usado por cinco produtores associados, os quais entregavam 240 litros por dia, ou seja, uma média de 48 litros/dia por produtor. O número de produtores que se servem desse resfriador é pequeno, porque há aqueles que entregam sua produção para um coletor que retira o leite em sua propriedade e, portanto, eles não precisam transportar até o resfriador, a despeito de arcarem com as despesas de transporte.

Salienta o Secretário da ADCSS:

O fato de existir um coletor particular de leite no bairro rural revela a fragilidade da associação em não conseguiu articular os produtores para se organizem de forma coletiva e fortalecer a produção, a distribuição e a utilização do equipamento, por outro lado, o trabalho desse coletor de alguma forma traz uma comodidade para o produtor que prefere entregar o produto para um terceiro do que entregar sua produção no resfriador do MDA. Nesse aspecto, o coletor particular também contribui para que a produção de leite continue a ser realizada no bairro pelos pequenos produtores rurais. (J.C.M., Itapeva, 12 de julho de 2013).

A entrega do leite é feita pelos próprios produtores, que pagam para uma responsável (que recebe R\$ 250,00 por mês) para acondicionar o leite no resfriador e analisar as condições de acidez.

A produção é vendida para um laticínio do Estado do Paraná, que faz a coleta de leite a cada dois dias. A responsável pelo recebimento do leite no resfriador não soube informar em que cidade se localiza esse laticínio. Quando o tempo está muito chuvoso e as condições das estradas estão ruins, o leite é coletado pelo caminhão do laticínio de quatro em quatro dias.

O valor do litro do leite estava sendo comercializado por esse grupo por R\$ 1,05, sendo que, para o produtor, sai a R\$ 1,00 o litro de leite.

A energia elétrica gasta é dividida entre os cinco produtores que estão utilizando o equipamento; eles também pagam R\$ 0,04 por litro para a pessoa responsável pelo recebimento e análise do leite entregue.

Entre os principais benefícios que a instalação do resfriador trouxe para a Associação, estão a melhoria na qualidade do produto e o aumento no preço do litro de leite resfriado.

Segundo a responsável pelo recebimento do leite no tanque da ADCSS, dos cinco produtores associados que entregam leite no resfriador, é descontado R\$ 0,01 por litro de leite para pagamento da energia elétrica (C.R.S.C., Itapeva, 12 de julho de 2013).

Destacamos que esse equipamento está instalado a 55 quilômetros do centro urbano, o que torna a logística de transporte da produção mais difícil, devido às condições das estradas rurais, especialmente em época de chuvas, e a distância percorrida pelo caminhão do laticínio, o qual retira a produção de dois em dois dias.

Entre as principais demandas dos produtores que usam o resfriador dessa Associação está a necessidade de investimentos na melhoria das pastagens, para o fornecimento de uma alimentação mais favorável à produção de leite.

O resfriador da ADCSS veio como mais uma opção de equipamento para os produtores se organizarem e fortalecerem o trabalho associativo, no município de Itapeva, porém, apenas a instalação do equipamento não conseguiu mobilizar a formação de um grupo mais estruturado, em torno da cadeia produtiva do leite.

O Secretário Administrativo da ADCSS ressalta:

Os produtores associados não são obrigados a entregar o leite no resfriador do MDA, cada um fornece seu produto de forma autônoma, pois as pessoas não são obrigadas a fazer o que eles não querem e, portanto tem a liberdade de vender e entregar sua produção da forma que mais lhe convier. O resfriador só vai deixar de ser usado pelos produtores se eles pararem de produzir leite ou se algum comprador oferecer um preço melhor pela produção se for retirar em sua propriedade. (J.C.M., Itapeva, 12 de julho de 2013).

Ao analisarmos essa forma de organização para o emprego do resfriamento, percebemos como a fragilidade coletiva influencia o funcionamento dos resfriadores implantados com recursos do PROINF/MDA.

Para uma melhor compreensão do processo de instalação dos equipamentos para resfriar o leite no município de Itapeva, realizamos entrevista com o responsável por um grupo que está se organizando para usar um equipamento no Bairro Sudário.

Nesse bairro, a prefeitura municipal está construindo uma Casa do Leite, em parceria com o proprietário rural, o Sr. F.J.M.P., que cedeu um espaço para a implantação da construção e a instalação do tanque.

As fotos 1 a 3 do Box 37 ilustram aspectos do estágio da construção do abrigo e o resfriador que estava em desuso, no Bairro Sudário.

Box 37 - Futura Casa do Leite e resfriador do grupo de produtores do Bairro Sudário.



Fonte: Pesquisa de Campo/julho 2013.

No momento da pesquisa de campo (julho de 2013), o tanque já havia sido entregue para o grupo que vai utilizar o equipamento, mas o abrigo e a instalação de rede de energia elétrica e abastecimento de água não estavam prontos. A construção do abrigo do Bairro Sudário iniciou-se no final de 2012 e, até julho de 2013, ainda não estava terminada.

Segundo depoimento do produtor que cedeu o terreno para a construção do abrigo,

[...] a prefeitura doou os materiais de construção e ele arcou com as despesas de mão de obra, com um investimento de R\$ 2.500,00. (F.J.M.P. Itapeva, 12 de julho de 2013).

Originalmente, esse resfriador seria usado pela Associação do Bairro Sudário e foi instalado em um galpão próximo da igreja do bairro, mas, como não houve uma mobilização dos produtores associados, ele foi transferido para esse abrigo que está em construção.

O objetivo do produtor que está construindo o abrigo é terminar a construção e fazer funcionar o equipamento. No momento da pesquisa, ele estava produzindo cerca de 120 litros de leite, os quais eram entregues para um coletor de leite que possui um resfriador e vendia a produção para o Laticínio Colaso. O valor do litro de leite recebido por esse produtor era de R\$ 0,90, porém, era revendido por R\$ 1,04 para o laticínio.

É preciso destacar que, apesar de o produtor estar investindo recursos próprios e cedendo o local para a instalação do equipamento, o seu uso deve ser coletivo e, portanto, a prefeitura municipal precisa incentivar a formação de um grupo e, posteriormente, de uma associação, a fim de que os investimentos públicos não beneficiem apenas um produtor.

Segundo o técnico da prefeitura municipal, o Sr. P.O., o objetivo da prefeitura é apoiar o término da construção da Casa do Leite e, depois, reunir os produtores para que eles passem a usar o equipamento de forma coletiva.

Entre os benefícios que o resfriador poderá trazer para o grupo do Bairro Sudário, está o resfriamento do leite de forma mais rápida, após a sua coleta, o que pode proporcionar um valor maior, no momento da comercialização.

Além do resfriador do Bairro Sudário, outro tanque que não estava funcionando, no momento da pesquisa, era o que estava localizado no Bairro dos Coelhos.

As fotos do Box 38 realçam aspectos do local onde está implantado o resfriador.

Box 38 - Aspecto do local de instalação do resfriador no Bairro dos Coelhos.



Fonte: Pesquisa de Campo, julho de 2013.

Esse resfriador foi um dos primeiros a ser implantado no município e foi entregue com a primeira remessa, que continha três resfriadores, em 2007.

O Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento de Itapeva enfatiza, a esse respeito:

Os técnicos da prefeitura estão realizando um levantamento para coletar informações sobre o uso desses resfriadores para verificar quais estão em uso e quais serão remanejados para outros locais, visto que os equipamentos foram adquiridos com recursos públicos. Os equipamentos devem ser de uso coletivo para poder legitimar a necessidade desse investimento. (R.C., Itapeva, 11 de julho de 2013).

O aspecto que comparece como um entrave para o funcionamento do resfriador no Bairro dos Coelhos foi a desarticulação dos produtores rurais. Para o produtor de leite, fica mais viável pagar para que o coletor retire a produção na sua propriedade rural do que ele levar até o resfriador mais próximo, o que demanda tempo e gasto com combustível.

Essas interferências e a falta de associação entre os produtores provocam a desarticulação dos produtores e a ineficiência no emprego dos equipamentos instalados.

6.6- Desenvolvimento Territorial a partir da do PROINF: entre a realidade e a utopia

A partir dos projetos implantados e analisados na tese, é possível traçar algumas considerações sobre as dinâmicas do PROINF, no contexto dos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, na perspectiva do desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, por meio da articulação das diretrizes gerais do PTC, e seu eixo Infraestrutura e tema Gestão Territorial.

Verificamos que os projetos são elaborados com base nas demandas de alguns beneficiários territoriais e são materializados pelos recursos disponibilizados pelo governo federal, via PTC, por meio da ação conjunta entre os técnicos e representantes dos beneficiários, geralmente vinculados à prefeitura municipal, a uma instituição estadual ou ONG (como foram os casos do município de Teodoro Sampaio e Itapeva, nos quais a prefeitura ou o IPE elaboraram os projetos para serem encaminhados para o CODETER).

As realidades focalizadas demonstram que os beneficiários diretos dos projetos só comparecem no momento de utilização dos equipamentos e das infraestruturas realizadas, pois as decisões dos tipos de propostas que serão encaminhadas são feitas por aqueles que, de uma forma ou outra, estão ligados às instâncias de decisão dos órgãos municipais ou do CODETER/CONSAD dos territórios.

No que concerne aos recursos disponibilizados pelo PROINF, nos três TC do Estado São Paulo, notamos que eles são insuficientes para a dinamização das cadeias produtivas contempladas, porque outras demandas dos beneficiários não são acolhidas. Dessa maneira, como nem sempre os recursos do PROINF são suficientes para dinamizar as cadeias produtivas contempladas em todas as suas etapas (plantio, colheita, melhoria de rebanhos e pastagens e comercialização etc.), existe um fator limitante nesse programa, o qual não favorece o desenvolvimento rural.

O aumento de recursos por si só também não é um fator que poderá acarretar um rebatimento maior no desenvolvimento territorial, se os projetos implantados não contemplarem uma abrangência maior de sistemas produtivos, no território. Com efeito, esse aumento de recursos deve igualmente procurar melhorar e ampliar a gestão compartilhada entre os beneficiários, os proponentes (poder público municipal) e os gestores do CODETER/CONSAD dos territórios. A ênfase nessa forma de gestão possibilita um maior controle da utilização dos equipamentos e uma organização e distribuição deles pelo território.

Os conselhos não possuem uma sistematização de acompanhamento, avaliação e fiscalização da instalação e uso desses implementos e infraestrutura, porque a falta de tempo, recursos e meios de locomoção dos gestores territoriais não facilitam essa operacionalidade, no território.

Geralmente, como as prefeituras são as proponentes e responsáveis pela contrapartida, os recursos dos projetos são enviados para os gestores municipais, que devem acompanhara sua preparação, funcionamento e fiscalização de uso. A fiscalização fica sob a responsabilidade dos técnicos da prefeitura.

Com relação aos sistemas produtivos contemplados com o PROINF, verificamos que os beneficiários que estão utilizando os equipamentos e as infraestruturas são aqueles que têm maior organização produtiva e podem se inserir no contexto das cadeias comerciais do território. Em decorrência, a não constituição de associações ou cooperativas para utilização dos

equipamentos fragiliza as ações para o trabalho coletivo, nos municípios e nos territórios, pois fragmentam esses produtores em pequenos grupos, os quais não conseguem se articular para o trabalho coletivo.

Como podemos observar no TC do Pontal Paranapanema, especificamente no município de Teodoro Sampaio, os assentados são produtores de leite, porém, não se constituiu uma associação ou cooperativa de leite desses produtores.

A organização dos produtores em cadeias produtivas direcionadas para a utilização das infraestruturas implantadas pelo PROINF/MDA tem provocado a formação de pequenos grupos de produtores rurais menos fortalecidos nos territórios, sobretudo no Pontal do Paranapanema e Sudoeste Paulista, em que cada grupo fica apenas preocupado com sua forma de produção e demandas e não consegue se articular, a fim de buscar melhorias globais para suas necessidades.

Com relação à cadeia produtiva da pesca, as demandas dos pescadores comparecem no PTDRS, mas não são contempladas pelos projetos do PROINF, mas estão sendo canalizadas para captação de recursos do Ministério da Pesca e Aquicultura.

Nos TC em que a presença de indígenas foi constatada (Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista), esse grupo social não foi igualmente contemplado com ações e projetos do PROINF.

Alguns projetos são elaborados sem a observação de algumas condições técnicas para seu funcionamento, como as instalações elétricas e de espaço físico. Este é o caso do barracão do café no município de Teodoro Sampaio, o qual ainda não está em atividade, por causa da baixa potência da rede de energia elétrica, que não comporta os equipamentos instalados, acarretando atraso para entrar em funcionamento.

Essas observações reforçam que os projetos são elaborados de forma pontual e as infraestruturas financiadas pelo PROINF permitem a solução de uma determinada demanda, mas, do ponto de vista de seu sistema produtivo, não fornecem a solução das diversas necessidades desses produtores, além de excluir aqueles menos capitalizados.

Esse processo expõe que a inserção do pequeno agricultor familiar ao mercado capitalista, sem a concretização de ações que fortaleçam seus sistemas produtivos e sua organização coletiva em associações e cooperativas, fragiliza a possibilidade dos beneficiários do espaço rural cooperar com o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal,

realçando as dificuldades que a agricultura familiar tem que superar, para participar desse processo no território.

Quanto aos projetos aprovados pelo PROINF/ para o TC do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema, especificamente para os municípios de Registro e Teodoro Sampaio, a pesquisa revela que os investimentos têm contribuído para fortalecer outros programas do Governo Federal, como o PAA e o PNAE.

No contexto do PTC, o PROINF constitui um programa que poderia auxiliar no desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal, na medida em que o fortalecimento dos meios de comercialização institucionais, como o PAA e o PNAE, propiciassem que mais agricultores familiares fossem incluídos nesses programas e mais sistemas produtivos pudessem ser beneficiados.

As ações implantadas em Registro significaram o fortalecimento e articulação entre os agricultores familiares e a cooperativa, diminuindo e até excluindo a atuação dos atravessadores, no município.

Essa relação direta dos beneficiários do PROINF com o PAA, ao mesmo tempo em que fortalece os sistemas produtivos e favorece o agricultor familiar, no momento da comercialização, diminuindo a ação do atravessador, também faz com que esses mesmos beneficiários fiquem à mercê de um sistema de comercialização muito institucionalizado, que causa dependência, ou seja, se, de um momento para outro, por motivos políticos e/ou financeiros, essa forma de comercialização deixar de existir, muitos agricultores familiares não vão conseguir se inserir em um processo de comercialização mais autônomo, como a organização de feiras do produtor.

Mesmo as infraestruturas e equipamentos instalados pelo PROINF têm criado uma dependência dos beneficiários, os quais não conseguem se servir de outros mecanismos tecnológicos, como, por exemplo, ordenhadeiras, pequenos maquinários e implementos etc.

No município de Itapeva, os recursos do PROINF/MDA foram investidos especialmente para dinamizar a cadeia produtiva do leite, e a prefeitura municipal comparece como principal articuladora dos projetos, através de um programa em escala municipal. O objetivo principal desse programa era a criação de uma bacia leiteira e cumprir a Normativa 51 do MAPA, para o resfriamento do leite duas horas após sua coleta. Esse objetivo foi atendido de forma satisfatória, no município, visto que as associações em que realizamos a pesquisa de

campo possuíam resfriador adquiridos com recursos próprios, embora usassem também tanques do MDA.

A grande quantidade de resfriadores sem utilização ou subutilizados, no município, e a fragilidade que as associações demonstraram em articular os produtores de leite para o uso dos equipamentos revelam a falta de uma cultura voltada para o trabalho coletivo.

A instalação dos tanques de resfriamento, ao invés de contribuir para a formação de uma rede de pequenas associações de produtores de leite em Teodoro Sampaio o Itapeva, propiciou a constituição de pequenos grupos sem poder de atuação junto ao CODETER/CONSAD do território.

A demora em aprovar os projetos e liberar os recursos para a compra dos equipamentos desfavoreceu ainda a formação das associações, devido ao desestímulo que provocou nos produtores interessados em participar desse tipo de organização, porém, a formação de novos grupos de produtores para a utilização dos tanques de resfriamento disponibilizado com os recursos do PROINF poderá ser um resultado positivo, a partir do fortalecimento dessas formas coletivas, sobretudo se as novas demandas dos produtores de leite e agricultores familiares forem atendidas.

Portanto, é preciso pensar para além do atendimento das demandas de um grupo de produtores ou cadeia produtiva, no território, e elaborar propostas de projetos que atinjam uma gama maior de beneficiários locais no território e/ou que alimentem outras cadeias produtivas, a fim de que as ações se articulem com outros sistemas, de sorte que os sujeitos territoriais dos espaços rurais possam participar de forma mais articulada das ações do Programa Territórios da Cidadania.

Essa perspectiva comparece nos documentos e diretrizes do PROINF, mas, do ponto de vista de sua materialização, não avança nos territórios, pois os investimentos e/ou projetos são implantados por municípios, portanto, há um descompasso entre a realidade das diretrizes do programa com enfoque territorial e as ações que ainda estão focadas numa perspectiva setorial (agrícola/agroindustrial) ou produtiva (leite, mel, café etc.).

Outro aspecto que demonstra a fragilidade do desenvolvimento, tanto rural como territorial proposto pelo Governo Federal com os programas TC e PROINF, nos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo, refere-se ao público contemplado com essas ações. Nesse sentido, essa diretriz funciona como uma limitante para a proposta de desenvolvimento territorial

anunciada pelo Governo Federal, porque não abre a possibilidade para que outros setores (como por exemplo, o turismo rural) propiciadores do desenvolvimento participem desse processo.

A partir dessas características do PROINF, no contexto dos TC do Estado de São Paulo, delimitamos aspectos importantes que demonstram os avanços, os limites e as possibilidades desse programa, no desenvolvimento rural e territorial proposto pelo Governo Federal, quais sejam:

- a) do ponto vista dos sistemas produtivos, essas ações são estritamente setoriais, já que beneficiam apenas determinados setores produtivos dos municípios e não contemplam ações territoriais, ou seja, esses projetos significam uma intervenção apenas na perspectiva do rural ou da produção agropecuária;
- b) com relação às demandas dos beneficiários, quer as dos municípios pesquisados, quer as descritas nos PTDRS, os projetos satisfazem uma determinada necessidade de uma cadeia produtiva e não o sistema global de sua produção (plantio, colheita, coleta, mecanização, adubação, sementes, ordenhas, transporte e comercialização);
- c) na perspectiva dos beneficiários territoriais, o programa revela uma exclusividade social, pois atende diretamente a um determinado público do território e não articula ações para uma relação social mais ampla e contextualizada com outros sistemas da economia, como as agroindústrias, marketing, agentes da comercialização, comerciantes urbanos, feirantes convencionais, associações e grupos;
- d) organização social: as ações não contemplam todos os beneficiários dos territórios, como os indígenas, pescadores etc.;
- e) a espacialidade demonstra uma concentração dos projetos e recursos em alguns municípios dos territórios, resultante da participação mais atuante dos gestores municipais e/ou beneficiários nos CODETER/CONSAD ou da aglomeração de agentes, como assentados e quilombolas, nas unidades municipais;
- f) na questão do planejamento, o foco é no município, já que é resultante da necessidade de uma contrapartida do governo municipal, que limita o planejamento, porque a lógica federativa do país não prevê um nível intermediário, como os consórcios público como instituições formalmente reconhecidas para receber e distribuir recursos, nos territórios;
- g) no aspecto financeiro, temos duas características marcantes que comparecem na operacionalidade do PROINF no contexto do PTC: primeira, que os recursos desse programa são

insuficientes para acolher as demandas dos beneficiários e das diretrizes de investimentos das Câmaras Temáticas dos TC; e, segunda, que o aumento desses recursos só terá impacto positivo no desenvolvimento almejado pelo Governo Federal nos TC, se a gestão compartilhada entre os gestores e beneficiários for acompanhada de uma efetiva fiscalização e acompanhamento para solucionar os entraves e problemas decorrentes da utilização dos equipamentos e benfeitorias nos municípios;

h) a integração produtiva e comercial propiciada pelo uso dos recursos materiais advindos do PROINF se apresenta como excludente, pois os produtores que se beneficiam desse processo são os os que possuem uma produção regular, em quantidade suficiente e organizada para abastecer os mercados institucionais, como o PAA e PNAE, ou os tradicionais, como os laticínios dos territórios;

i) a comercialização mostra uma dependência institucional ou de recursos materiais (emprego de resfriador instalado pelo laticínio) que não favorece uma organização coletiva, na busca por melhores preços de seus produtos;

j) a localização dos implementos pelos assentamentos e/ou propriedades dos municípios, ao invés de provocar o fortalecimento social no território, propiciou a formação de pequenos grupos de produtores sem coesão coletiva voltados para a formação de associações etc;

l) quanto à gestão dos TC, a experiência é interessante como forma de gestão do desenvolvimento, por meio dos CODETER/CONSAD, porém, são os interesses de um determinado público que estão sendo representados, nesses colegiados. Estes não apresentam legitimidade total em relação aos beneficiários e, dessa maneira, representam apenas uma pequena parcela da sociedade civil organizada.

Nessa perspectiva, compreendemos que o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal e analisado a partir do PROINF, no contexto do PTC e de seu eixo Infraestrutura e do tema Gestão Territorial, está muito aquém do que as diretrizes documentais, os gestores e representantes acreditam que realmente aconteça.

Os problemas verificados nos três municípios dos TC do Estado de São Paulo são decorrentes do formato instaurado pelo PTC, que, embora trate de desenvolvimento territorial, esse processo não está ocorrendo e muito pouco definido no âmbito local. Não é apenas um programa ou um *mix* de programas que provocarão o desenvolvimento territorial, se não se levar em conta a diversidade que os territórios apresentam.

As especificidades provenientes das tomadas de decisões e da disputa de poder, nos territórios em que a atuação e o controle social realizado pelo Governo Federal, por meio de suas políticas públicas, são fundamentais para a compreensão do tipo de território que se está materializando, a partir das diretrizes governamentais.

Os TC, enquanto locais concretos de reposição das ações do Governo Federal, mantém suas características gerais, ao mesmo tempo em que revelam pontos fortes de uma atuação institucionalizada que é aceita e compartilhada por aqueles que se sentem também representantes desse governo.

Por conseguinte, os TC que estão sendo produzidos a partir dos programas e ações do PTC podem ser definidos como “territórios descontínuos”, nos quais a ação governamental cria áreas de planejamento institucionalizado para um controle social e espacial governamental, definido com base em uma lógica política e econômica setorial e pontual.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de institucionalização de territórios, a partir de programas de governo, tem-se mostrado complexo, principalmente quando analisamos os contextos dessas políticas públicas por meio da abordagem do desenvolvimento territorial, pois tem sido realizada pela edição de resoluções e decretos para o controle social, com base no planejamento estatal.

A **tese** que se defende, nesta pesquisa de doutorado, é que a institucionalização desses territórios tem provocado um desenvolvimento desigual e excludente nos TC do Estado de São Paulo.

Esse processo se materializa nos territórios, por meio de uma apropriação desigual pelos beneficiários territoriais dos poucos recursos distribuídos pelo programa.

Nessa forma de institucionalização de territórios, está embutida a ideia da valorização dos agentes territoriais num projeto de desenvolvimento em que os objetivos principais são a redução da pobreza, a promoção da cidadania e a inserção econômica nos sistemas de compra/venda, por meio da construção de infraestrutura e instalação de equipamentos.

A implantação dessas infraestruturas e equipamentos tem como objetivo atender especificamente às formas de produção realizadas pelos agricultores familiares, contribuindo com sua inserção nos sistemas de compras institucionais, como o Programa Aquisição de Alimento (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esse desdobramento tem comparecido no *mix* de ações que compõem o PROINF e aparecem mais ou menos nos municípios em que os programas como o PAA e o PNAE se tornam mais conhecidos e são incorporados pelas prefeituras municipais.

Portanto, para compreender o desenvolvimento a partir da perspectiva da abordagem territorial dos programas de governo, é preciso ampliar a análise para além de uma ação, da participação dos agentes territoriais e da disputa de poder que se materializam na busca por recursos e infraestrutura, na formação de instâncias coletivas (conselhos, associações e grupos de produtores, o fortalecimento da logística de comercialização, programas de recuperação de microbacias hidrográficas, moradia rural, crédito rural etc.).

Ao analisar uma política pública ou programa de governo com a interface do desenvolvimento, na perspectiva dos espaços rurais, e buscar subsídios com base em suas

realidades, é preciso ter claro a questão de temporalidade, espacialidade, agentes envolvidos, a noção de desenvolvimento e territórios definidos nas diretrizes e na operacionalização dos programas.

O PTC surge da experiência do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003, e, em 2008, 120 territórios tornam-se TC. Após dez anos de experiência do PRONAT e cinco anos do PTC, o processo de implementação desses programas apresenta subsídios importantes para a compreensão do momento de maturidade que o poder público (Federal e Municipal) e a sociedade civil organizada ou não estão construindo em torno desse projeto de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, as experiências do PROINF, no contexto do PTC, são interessantes na medida em que possibilitam a participação social nos territórios, mesmo que esta seja realizada de forma representativa, pois desenvolve canais de diálogo entre os representantes do Governo Federal e os representantes territoriais.

Com relação à participação dos CODETER/CONSAD nos TC do Estado de São Paulo, o primeiro passo é qualificar a atuação dos representantes territoriais, para que não busquem apenas aprovar propostas de interesse de um pequeno grupo, mas definam as ações e as suas decisões a partir de uma coletividade.

No que concerne ao PROINF, fica claro que os beneficiários territoriais não conhecem o programa e não participam das tomadas de decisões, o que fragiliza o processo de elaboração de projetos de baixo para cima (*bottom up*) e sua apropriação pelos menos favorecidos. Essa limitação de uma participação mais ampla nos territórios é resultado de uma cultura individualista, a qual ainda perpassa os interesses dos representantes dos conselhos e instituições coletivas.

Essa forma de gestão abre possibilidades para que grupos mais organizados coloquem seus interesses como prioridades, no momento de elaboração dos projetos encaminhados aos CODETER/CONSAD.

Esses programas também têm cooperado de forma positiva na renda e na inserção de um grupo de produtores nos sistemas de comercialização institucional e, conseqüentemente, na diminuição da influência dos atravessadores que se apropriam dos lucros dos agricultores familiares, nos territórios.

Incentivando a formação de rede de agentes territoriais, focados no desenvolvimento territorial na perspectiva dos espaços rurais, em que os beneficiários possam ser inseridos, contempla-se um leque de possibilidades de sustentação dos programas e ações voltados para dinamizar os territórios que podem superar a perspectiva setorial.

Entre os avanços apresentados por esses programas, podemos citar a formação dos CODETER/CONSAD, que têm favorecido o processo de descentralização das políticas públicas e a formação de uma rede de agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários) preocupados com as ações do Governo Federal, nos TC do Brasil.

A tarefa de formação e gestão desses colegiados tem-se mostrado, pelo menos no Estado de São Paulo, que a materialização de espaços coletivos em torno de um projeto de desenvolvimento no qual os beneficiários territoriais e suas atividades produtivas são elementos fundamentais, contribui com a disseminação de ideias, projetos e ações para os espaços rurais dos territórios.

Apesar dos avanços apreendidos no processo de implementação das políticas públicas, é possível constatar que esse procedimento ainda está se consolidando e se apresenta como um grande desafio, porque os agentes territoriais que participam do CODETER/CONSAD ainda priorizam apenas os investimentos em cadeias produtivas dos espaços rurais que são desarticuladas de outras atividades produtivas, no território, como, por exemplo, as agroindústrias, comerciantes urbanos e consumidores.

Mesmo com essa pouca representatividade/atuação dos CODETER/CONSAD nos territórios, é preciso destacar a importância que esses colegiados têm, na operacionalização do PTC e no PROINF, já que, ao divulgar, incentivar e convocar os gestores e representantes territoriais para participar das ações ocorrentes nos territórios, eles assumem um papel para além da gestão das diretrizes dos programas e se tornam colaboradores do processo de articulação diretamente com o Governo Federal e seu público.

Nesse contexto, é necessário que a gestão do CODETER/CONSAD seja fortalecida e suas ações sejam materializadas de maneira eficiente e rápida, para que não caiam no descrédito e tenham um esvaziamento. Assim, a figura do assessor territorial deve ser reconhecida como um elemento central para a difusão das ações do PROINF e, portanto, deveria ser um gestor permanente junto ao Governo Federal, a fim de que as ações não sofram descontinuidades, como aconteceu entre os anos de 2010 e 2011, nos TC do Estado de São Paulo.

Quanto à participação dos agentes territoriais nas reuniões do CODETER, a descontinuidade de uma gestão municipal/federal para outra acarreta a paralisação das ações que estavam sendo desenvolvidas, prejudicando sua continuidade. A troca de prefeito/governo federal acarreta a desmobilização dos agentes territoriais, porque provoca a substituição de pessoas dos cargos de confiança ou comissionados, quebrando a vinculação que esses gestores territoriais têm com o poder público federal.

Mesmo com esses entraves, a experiência participativa em colegiados de desenvolvimento territorial tem-se mostrado positiva, na medida em que articula grupos de agentes territoriais em torno de um projeto de desenvolvimento, em que o foco está na agricultura familiar e sua diversidade de sistemas produtivos. Essa experiência deve ser aprimorada, sobretudo na esfera dos municípios.

É na esfera municipal que o PROINF tem apresentado suas maiores fragilidades de implantação e uso das infraestruturas e dos equipamentos, o que demanda um esforço maior dos representantes do poder público municipal, dos gestores e dos representantes dos beneficiários em realizar um acompanhamento sistemático da utilização dos equipamentos, no sentido de melhorar sua gestão.

O incentivo para a criação de grupos coletivos (cooperativas, associações e grupos informais de produtores) para o emprego das infraestruturas implantadas é uma meta que deve comparecer em todas as propostas técnicas enviadas ao CODETER e aos órgãos superiores responsáveis por sua aprovação.

Essa meta não pode ser uma ação pontual de um determinado projeto, pois deve representar um trabalho a ser realizado em todas as ações aprovadas e implantadas nos territórios, por conseguinte, a preocupação central deve ser a formação de agentes territoriais preparados para trabalhar em coletividade e, muitas vezes, com técnicas e equipamentos que não fazem parte de seu modo de vida, implantados com recursos públicos.

Com relação aos projetos do PROINF, nos TC do Estado de São Paulo, estes têm procurado atender a algumas demandas levantadas nas reuniões, fóruns etc., a fim de estruturar, principalmente, a cadeia produtiva do leite (tanques de resfriamento), do café (barracão do café), da banana, do mel a comercialização dos produtos agropecuários para os mercados convencionais e institucionais, como o PAA e PNAE.

Um projeto de desenvolvimento elaborado a partir da dimensão social presente nos territórios (agricultores familiares convencionais, assentados de reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores etc.) deve ser implementado tendo como referência a ideia de rede colaborativa, a qual possibilita articular a diversidade dos beneficiários territoriais que devem se apossar também do momento de elaboração dos projetos e não apenas da fase de utilização dos equipamentos e infraestrutura, como tem acontecido nos TC do Estado de São Paulo.

Nesse contexto, é oportuno fugir da visão setorial que os projetos implantados vêm apresentando, para uma perspectiva mais colaborativa e territorial das ações.

O segundo passo é compreender que os programas de intervenção estatal para a instalação de infraestrutura nos TC do Estado de São Paulo são influenciados diretamente pela lógica federativa do país, a qual pressupõe as escalas federal, estadual e municipal, e pouco incentiva um nível intermediário (território ou conselhos) para a intervenção dos programas.

Nessa perspectiva, os CODETER/CONSAD formados com base na experiência do PTC constituem a força motora para que os objetivos sejam alcançados e as dificuldades e entraves sejam solucionados, de sorte que deve ser fortalecida a gestão efetivada nesses colegiados.

No âmbito dos TC do Estado de São Paulo, é possível traçar algumas similaridades e diferenças entre os três territórios selecionados, pelas variáveis analíticas trabalhadas na tese e pela articulação das características do PTC e seu eixo Infraestrutura e tema Gestão Territorial.

As dimensões enfocadas mostram que, em todos os territórios, as ações do CODETER/CONSAD partem de um município-polo e se irradiam para as demais unidades municipais, cujos agentes são mais presentes no debate territorial que aqueles que fazem parte desse contexto.

Essa dinâmica pode ser compreendida a partir de duas perspectivas:

- uma, em que os representantes e os gestores municipais não compartilham das diretrizes do programa governamental de base federativa, por não fazer parte do mesmo partido e/ou por desconhecer o Programa Territórios da Cidadania e o PROINF;
- outra, de caráter mais estrutural, em que a participação no CODETER/CONSAD é prejudicada pela logística, porque o deslocamento dos representantes e dos beneficiários para os locais em que ocorrem as reuniões é dificultado pela falta de tempo, recursos, interesse e conhecimento das atividades programadas.

Outro aspecto que comparece nos três territórios é a questão do conflito/posse pela terra, visto que esse tema está direcionado aos assentados, quilombolas, indígenas, de maneira que as grandes propriedades e o Estado e muito pouco tem sido feito para solucionar esse problema na perspectiva do PTC.

No que tange aos beneficiários, os quilombolas e os indígenas estão presentes no TC do Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista, configurando uma demanda que vai além da questão produtiva e se configura na demarcação e titulação de terras para esses beneficiários, sendo que muitos deles não têm representatividade nos CODETER/CONSAD dos territórios e não são contemplados com as ações e recursos do PROINF.

Para os pescadores, a problemática está relacionada diretamente com os sistemas produtivos nos rios próximos aos territórios e com a legislação ambiental para a construção de tanques-rede para a produção de peixes. A inserção desses beneficiários nos sistemas de compras institucionais (PAA e PNAE) também esbarra na legislação sanitária e na falta de infraestrutura, como fábrica de gelo e entreposto de comercialização nos territórios. A comercialização do pescado para os mercados institucionais (PAA e PNAE) se configura em uma possibilidade de expansão do consumo de peixe e, portanto, faz-se necessária a adaptação da produção às normas e legislação da vigilância sanitária.

Destacamos que a pesca realizada nos territórios é uma potencialidade que deve receber mais investimentos e infraestruturas adequadas para sua realização e desenvolvimento.

A questão ambiental se faz presente em todos os territórios, mas é tratada como tema transversal e pouca efetivada do ponto vista territorial, pois as ações são pontuais e pouco articuladas nos territórios e não são contempladas com recursos do PROINF.

Apesar de as diretrizes do PTDRS recomendarem o desenvolvimento territorial sustentável, na perspectiva ambiental, a ocupação territorial alicerçada na depredação dos recursos naturais nesses territórios deixou um histórico ambiental em que reverter a situação de degradação só é possível com um plano de longo prazo, o qual vai além do PTC e do PROINF.

Nesses aspectos, é possível analisar algumas diferenças entre os TC do Estado de São Paulo, na medida em que, no TC do Pontal do Paranapanema, a dimensão ambiental é mais problemática, visto que os recursos naturais se apresentam muito depredados pelas atividades agropecuárias (pastagem e, ultimamente, a produção em larga escala de cana-de-açúcar). No TC do Vale do Ribeira, a preservação dos recursos naturais (água, solo e vegetação) são desafios

constantes para os gestores, representantes e beneficiários territoriais, que devem incentivar, implantar e dinamizar sistemas produtivos condizentes com suas características socioambientais.

Os entraves verificados nos três TC e, mais especificamente, nos municípios de Teodoro Sampaio, Registro e Itapeva, são decorrentes da própria estrutura do PROINF, que, embora tenha a perspectiva de pensar o desenvolvimento por intermédio dos espaços rurais dos territórios, ainda não está bem consolidado para os gestores, representantes e beneficiários territoriais, uma vez que os projetos são setoriais e de pouca abrangência territorial.

As ações são pontuais e setoriais, tanto do ponto de vista dos projetos como dos sistemas agropecuários beneficiados com recursos do PROINF. Notamos que os recursos e projetos estão concentrados espacialmente em alguns municípios dos territórios examinados e não favorecem o desenvolvimento territorial.

Quando analisamos o contexto geral de todas essas considerações, na perspectiva da tese e das hipóteses que embasam esta pesquisa, consideramos que a institucionalização desses territórios é permeada por uma espacialização de suas ações e atuação do Governo Federal, a qual colabora para a formação de um “território descontínuo”, que, do ponto de vista do desenvolvimento e do território, propicia a concentração de recursos e projetos em determinados espaços e sistemas produtivos, em detrimento de outros.

Essa operacionalização do PROINF, no contexto do PTC, embasa um desenvolvimento que fortalece a dependência dos beneficiários dos programas do Governo Federal e não estimula a autonomia produtiva, econômica e social, nos territórios analisados.

A partir dessas considerações, é possível apontar algumas tendências de gestão sobre os programas analisados na tese.

Com relação ao PTC, a diminuição do número de ações de 180 para 71, tende a deixar o programa mais coeso e direcionado para articular as ações, contribuindo para que os debates territoriais e as decisões de investimentos se concentrem nas especificidades dos territórios, por outro lado, isso pode provocar um esvaziamento participativo no CODETER/CONSAD dos Territórios da Cidadania, pois temas como a agroindustrialização, a reforma agrária, a geração de emprego e renda, as questões ambientais e o turismo rural deixam de comparecer nos debates territoriais. Já o PROINF, continuará carreando recursos para os territórios, por meio de edital, anunciado todos os anos, contribuindo para aumentar a quantidade de equipamentos e infraestruturas nos espaços rurais, mas com poucos rebatimentos no

desenvolvimento territorial, se as ações forem implantadas sem articulação e envolvimento dos diversos agentes e a cadeias produtivas do território.

8- REFERÊNCIAS

ABAGLI, Sarita. Território e Territorialidade. In: LAGES, Vinicius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégias de inserção competitiva**. Brasília, DF: Dumará - SEBRAE, 2004.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo - Rio de Janeiro-Campinas: Hucitec-ANPOCS - Editora da Unicamp, 1992.

ADIB, Alberto Renault. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Guia para o Planejamento. Brasília, 2005.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez, (1998).

AZEVEDO, Sérgio: **Políticas públicas: Discutindo modelos e alguns problemas de implementação**. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARÁIBAR, Ximena. Avante insuficiente. El caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay. **Revista Política Pública**. São Luis, v. 13, n. 2, p. 161-171, jul./dez. 2009.

BARONE, Luís Antonio; MELAZZO, Everaldo Santos; SILVA, Anderson Antonio da. **Célula do Pontal do Paranapanema**. Acompanhamento e Informação para o Desenvolvimento Rural. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 52-91. Disponível em: www.ims.uerj.br/ccaps. >. Acesso em: jul. 2013.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 138-172. Disponível em: www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em: jul. 2013.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania e direitos humanos**. IEA. 2009. Disponível em: www.iea.usp.br/artigos. Acesso em: 20 jun. 2013.

BERDEGUÉ, Julio. Descentralización y Cohesión Territorial. **Boletim do Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo**, nº 7, julho de 2013.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, I. **Anais...** Florianópolis (SC), Agosto de 2007.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14.).

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema (SP)**. Brasília: MDA/SDT, 2011a.

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania do Vale do Ribeira (SP)**. Brasília: MDA/SDT, 2011b.

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Sudoeste Paulista (SP)**. Brasília: MDA/SDT, 2011c.

BRASIL. CONDRAF- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural**. Brasília, 2010.

BRASIL. **Decreto 5.209 que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/bolsafamilia/decretos/2004>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

BRASIL. Decreto de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Manual de Operacionalização do PROINF**. Brasília, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Gestão Estratégica. **Documento de Referência**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Política Territorial da Pesca e Aquicultura**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Apresenta informações sobre o Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

BRASIL. Portal da Cidadania. **Territórios da Cidadania**, 2011. Apresenta informações sobre os Territórios da Cidadania no Brasil. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**: Integração de Políticas públicas para reduzir a desigualdade. Brasília, 2009.

CARVALHO, Ananda de. **Possibilidade e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no território Região Central e no município de Santa Maria/RS**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2012.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Programas de Transferências Condicionadas: Balance de la Experiencia en América Latina e Caribe. **Cuadernos da CEPAL**. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Naciones Unidas, 2011.

CHILE. Ministério de Planificación del Chile. **Análisis de shocks familiares en hogares pertenecientes al Sistema de Protección Social Chile Solidario**. Santiago de Chile, julio, 2009a.

CHILE. Ministério de Planificación del Chile. **Sistema de Protección Social Chile Solidario: Satisfacción de usuarios y factores psicosociales**. Santiago de Chile, julio, 2009b.

CODETER - **Regimento Interno do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema**. Presidente Prudente, 2009.

CONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. Agente. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f.

CORREIA, Vanessa Petrelli; MUNIZ, André Luiz Piris. **Territórios da Cidadania da região Nordeste**: uma análise preliminar dos municípios componentes. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009.

DELGADO, Nelson Giordano; BONAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. **Desenvolvimento Territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA-OPPA/CPDA, 2007.

DELGADO, Nelson Giordano; BONAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento territorial. In: TIBURCIO, Breno; MIRANDA, Carlos (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial**

Rural: Avanços e desafios. Brasília: IICA, 2011(Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14).

DINIS, Gorete; PANYIK, Emese; BRENDA, Zélia. O papel dos Grupos de Acção Local (GAL) no desenvolvimento do turismo em áreas rurais em Portugal. In: CONGRESSO DE ESTUDOS RURAIS MUNDOS RURAIS EM PORTUGAL, IV – Múltiplos Olhares, Múltiplos Futuros. **Anais...** Universidade de Aveiro, 4 a 6 de fevereiro de 2010.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: TIBURCIO, Breno; MIRANDA, Carlos (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural:** Avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12).

FAVARETTO, Arilson. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão.** São Paulo: Iglu-FAPESP, 2007.

FAVARETTO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural: lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2; v. 29, n. 1, p. 52–62, 2010.

FAVARETTO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: TIBURCIO, Breno; MIRANDA, Carlos (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural:** Avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12).

FERREIRA, Angela Duarte Damasceno et al. Resistência e empoderamento no mundo rural. **Estud. Sociologia Agrária**, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 1, 123-159, 2007.

FERREIRA, Fernanda do Socorro Santos. **Políticas públicas de ordenamento territorial no Baixo Amazonas (PA):** uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro, 2010.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio Pereira. Análise de Políticas Públicas: Breves considerações Teórico-Methodológicas. In: LIMA, Eli Napoleão de; MOREIRA, Roberto José (Org.). **Mundo rural:** configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro. Mauad X-Edur, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREITAS, Alan Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná; FREITAS, Alair Ferreira de. **O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais:** A introdução de Territorialidades à ação pública. Perspectivas em Políticas Públicas. Vol. III, nº 6, p. 27-58, jul/dez 2010, Belo Horizonte.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas Reflexões conceituais e suas Implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa.** PPGSP/UFSC, nº 18, setembro de 1999.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise das políticas públicas no Brasil. **Cadernos Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, junho de 2000.

GREÑO, Pablo Bandeira; MUNIZ, Ignacio Atance; VIÑAS, José María Sumpsi. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, Bogotá, Colômbia, n. 51. p. 115-136, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

HESPANHOL, A. N. O Desenvolvimento rural na França e no Brasil: as experiências LEADER no centro oeste da Bretanha e do Programa de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo. In: CONGRESSO EUROPEO CEISAL DE LATINOAMERICANISTAS, V. Lãs relaciones triangulares entre Europa y las Américas en el siglo XXI: expectativas y desafíos. **Anais...** Bruxelas, 2007.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA- ENGRUP, 4º. **Anais...** São Paulo, p. 370-392, 2008. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nivaldo/textos-nivaldo/moderniza%20da%20agricultura%20e%20desenvolvimento%20territorial.pdf>>. acesso em: 01 maio 2012.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A Crescente articulação agricultura: indústria e a emergência de novas perspectivas de análise da agropecuária e dos espaços rurais. In: THOMAZ, Rosângela Custodio Cortez; MARIANI, Milton Pasquotto; MORETTI, Edvaldo Cesar (Org.). **O turismo rural e as territorialidades na perspectiva do campo e da cidade**. Campo Grande: Editora UFMA, 2012.

HESPANHOL, Rosângela Ap. de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v.5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.

ITESP. **Relatório Técnico-científico sobre os remanescentes da Comunidade de Quilombola do Joá/Itapeva – SP**. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”. Diretoria Adjunta de Recursos Fundiários. Gerência de Arrecadação de Terras, 2000.

LEITE, Sérgio Pereira. **Governança das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e Núcleos de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

LEITE, Sérgio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. O Financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT do Programa Territórios da Cidadania. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e**

desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14).

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento; REIS, Carlos Nelson dos. Os programas de transferência de renda na América Latina: Panorama de Experiência em Desenvolvimento. **Revista OIDLES**, Vol 5, nº 10, junho de 2011. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/oidles/10/nmnr.htm>. Acesso em: 9 jan. 2013.

MARIANI, Milton Augusto Pasquotto; ARRUDA, Dyego Oliveira. Território, territorialidade e desenvolvimento local: um estudo de caso dos Empreendimentos Econômicos Solidários de Corumbá/MS. In: CONGRESSO DA SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), 48°. **Anais...** Campo Grande, 25 a 28 de julho de 2010.

MENDES, Noeli Aparecida Serafim. **As usinas hidrelétricas e seus impactos:** os aspectos socioambientais e econômicos do reassentamento Rural Rosana – Euclides da Cunha Paulista. 2005. Dissertação (Mestrado) – UNESP, Presidente Prudente, SP, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. **Redução da pobreza e aumento da desigualdade:** um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. São Paulo: Cortez, 2012.

NEVES NETO, Carlos de Castro. **Políticas Públicas & Desenvolvimento Rural:** o Programa de Microbacias I e II no Estado de São Paulo. 2013. Tese (Doutorado) – UNESP, Presidente Prudente, 2013.

NOGUEIRA, E. A e. **Desenvolvimento Regional, ocupação do espaço rural e o mercado de trabalho no Sudoeste do Estado de São Paulo.** 1999. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

NOGUEIRA, E. A e. et al. Pesquisa e Desenvolvimento: prospectando demandas para a região sudoeste do Estado de São Paulo. **Revista Agricultura.** São Paulo, v. 52, n. 1, p. 63-75, jan./jun. 2005.

OLIVEIRA, Jaqueline da Silva. A disputa pela água no Pontal do Paranapanema: os movimentos sociais e os conflitos em torno do agrohidroterritório. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS. **Anais...** Porto Alegre, 25 a 31 de julho de 2010.

ORTEGA, Antônio César. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 45, n. 2, p. 275-300. ISSN 0103-2003. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v45n2/03.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2012.

ORTEGA, Antônio César. **Territórios deprimidos:** desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008, 244p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, Suelen de Leal. **O poder da rede na materialização de programas de desenvolvimento rural: Território da Cidadania Região Central/RS**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2011.

ROVER, Oscar José; HENRIQUES, Maria Adosinda. A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 75, 117-137, outubro de 2006.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009a.

SACHS, Ignacy. Gestão social para o desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios. In: BACELAR, Tânia et al. **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009b (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 10).

SANTINHA, G. **O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes**. Revista Eure, Vol 40, Nº 119, já. 2014- pp. 75 a 97.

SANTOS, João Dagoberto et al. Gestão Sustentável do Agroecossistema e da Paisagem: Assentamentos Rurais na Mata Atlântica. **Rev. Bras. de Agroecologia/**, Vol. 4, n. 2, nov. 2009.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações. Fórum Internacional, Desenvolvimento Rural e Democracia, I. **Anais...** Fortaleza - Ceará, – 2003.

SCHNEIDER, Sérgio. Ciências sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. **Revista Campo-território**, v.4, n. 7, p. 24-62, fev. 2009.

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais**. Campina Grande – Paraíba. Universidade Federal de Campina Grande. Vol. 23, n. 1 e 2, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERPA, Angelo. Políticas públicas e o papel da geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 37-47, out. 2011.

SILVA, Sandro Pereira. **Avanços e limites na implementação de políticas Públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Texto para discussão 18989. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, Carlucia Maria da. Cidadania. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

SILVA, Christian Luiz da Silva; BASSI, Nádia S. Schmidt. Políticas Públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SILVA, Edvaneide Barbosa da. **Encontros e desencontros: a ação político-pedagógica entre educadores e famílias no assentamento Pirituba II – Sudoeste Paulista – (1984-2006)**.2008. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva [et al.]. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras; São Luís, MA: GAEP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SOARES, Sergei et al. **Programas Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade**. Brasília, jul. 2007.

SOUZA, Armando Lírio de; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Controvérsias do desenvolvimento territorial: alguns aspectos da ruralidade na Amazônia Brasileira. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE LA RED SIAL, VI. **Anais...** Argentina, Mar Del Plata, 27 a 31 de outubro, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al. **Geografia: conceitos e temas**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2011.

SOUZA, Sérgio Pereira de. **Assentamentos rurais e novas dinâmicas socioeconômicas: o caso dos municípios de Rosana, Euclides da Cunha Paulista e Teodoro Sampaio-SP**.2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2007.

TARSITANO, Rodrigo Anselmo. **Avaliação dos Projetos PROINF do Território Andradina (SP), a partir da perspectiva de diferentes atores**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Engenharia, Ilha Solteira, 2012.

VEIGA, José Eli da. **O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica**. São Paulo: Edusp: Hucitec, 1991.

URUGUAI. Presidência da República. Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais. **Plano de Equidade Social**. Montevideu, 2007.

URUGUAI. Presidência da República. **De la emergência a equidad:** las políticas sociales del gobierno nacional (2005- 2009). Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais. Montevideu, 2009.

VENÂNCIO, Fábio Barbosa. A criação do assentamento Pirituba II nos municípios de Itapeva/Itaberá-SP e a participação dos movimentos sociais no campo. In: Encontro Nacional de Geografia Agrária, XIX. **Anais...** São Paulo, 2009, pp. 1-19.

SITES

<http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>

<http://sit.mda.gov.br/download.php>

<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>

HTTP://www.territoriosdacidadania.gov.br

<http://www.mds.gov.br/sobreministerium/legislacao/bolsafamilia/decretos/2004>

<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>

<http://www.ipe.org.br/pontal/cafe-com-floresta>

<http://www.ciliosdoribeira.org.br/vale-ribeira/historia>

http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/habitacao_rural/ate15000/index.asp

<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>

http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013

http://www.agrov.com/vegetais/gramineas/elefante_napier.htm

<http://agrosaf.j2solution.com.br/>

9 - APÊNDICE

ROTEIROS DE ENTREVISTAS

COORDENADOR GERAL DOS TC DO ESTADO DE SÃO PAULO

- 1- Como é a forma de organização, gestão e participação social no Território da Cidadania do Pontal?
- 2- Quais são os principais desafios para melhorar a participação social no Território da Cidadania do Pontal?
- 3- Com o Programa Territórios da Cidadania, as decisões para elaboração, implantação e monitoramento dos investimentos públicos no campo do TC do Pontal têm acontecido de forma mais democrática e organizada?
- 4- A organização do Território da Cidadania do Pontal em municípios com características socioeconômicas diversas facilita ou dificulta a implantação de ações voltadas para a busca do desenvolvimento rural?
- 5- Como o programa Territórios da Cidadania contribui para o desenvolvimento rural no Pontal? Por meio de quais ações?
- 6- O programa Territórios da Cidadania tem contribuído para diminuir as diferenças entre os municípios no Território da Cidadania do Pontal? Como isso ocorre?
- 7- Com TC do Vale do Ribeira está se formando uma rede de atores sociais preocupados com seu desenvolvimento rural? Sim () não () Porque?
- 8- As prefeituras dos municípios contribuem com ajuda financeira ou logística para organização das reuniões ou fóruns temáticos?
- 9- Quais são os municípios que receberam mais investimentos no Território da Cidadania do Pontal?
- 10- Qual é o valor de cada projeto? Quantas pessoas se beneficiaram direta e indiretamente? Esses investimentos beneficiaram quais sujeitos (acampados, assentados, produtores rurais convencionais, quilombolas etc)?
- 11- Quais são os principais benefícios que esses programas trouxeram para os Territórios da Cidadania do Pontal?
- 12- Os programas implantados estão contribuindo para a geração de renda no Território da Cidadania do Pontal?
- 13- Quais são as perspectivas de continuidade do programa TC do Pontal?
- 14- Quais são os principais desafios para implantação, consolidação e manutenção do Território da Cidadania do Pontal?
- 15- Quais são os objetivos e metas a serem alcançados no Território da Cidadania do Pontal?
- 16- Foram realizadas ações do Programa Luz para Todos no TC do Pontal? Quantas pessoas foram atendidas?
- 17- Foram realizadas ações do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural no TC do Pontal? Quantas pessoas foram atendidas?

CÂMARA TÊMÁTICA - “ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO”

- 1- Porque foi criada a Câmara Temática Agricultura Familiar?
- 2- A criação dessa câmara facilitou o trabalho do CODETER?
- 3- Quem são os profissionais que participam dessa Câmara Temática no Território do Vale do Ribeira?
- 4- Qual é o tema mais discutido nessa câmara no território?
- 5- Quais são as demandas mais significativas dos membros que participam dessa Câmara Temática?
- 6- Como são realizadas as reuniões dessa Câmara Temática?
- 7- Todas as prefeituras do território enviam representantes para participar das reuniões dessa Câmara Temática?
- 8- Como está a participação dos atores locais (agricultores familiares tradicionais, assentados, quilombolas, indígenas, etc.) na Câmara Temática Agricultura Familiar?
- 9- Qual é maior dificuldade para aumentar/melhorar a participação dos atores locais na Câmara Temática Agricultura Familiar?
- 10- O que precisa melhorar para que essa Câmara Temática tenha uma atuação mais significativa no Território?
- 11- Quantos e quais projetos foram aprovados pelo MDA no Território através dessa Câmara Temática? Qual foi o valor investido?
- 12- Quantas pessoas esses projetos beneficiam direta e indiretamente no Território?
- 13- Em quais municípios estão localizados esses projetos?
- 14- Quais são as vantagens e as dificuldades para tornar o Programa Território da Cidadania um programa de atuação territorial levando em consideração a Câmara Temática Agricultura Familiar?
- 15- Com as ações realizadas pelo Programa Território da Cidadania a agricultura familiar no campo tem melhorado? Quais são os desafios para que isso ocorra?
- 16- Quais são os principais desafios e metas dessa Câmara Temática?
- 17- É possível dizer que com a implantação do Programa Territórios da Cidadania está se formando uma rede de atores sociais preocupados com a agricultura familiar no território? Se sim. Como e Por que?
- 18- A questão da agricultura urbana é discutida na Câmara Temática Agricultura Familiar?
- 19- Quais são as principais ações realizadas pela Câmara Temática Agricultura Familiar no âmbito do Programa Território da Cidadania?
- 20- Você recebe algum valor para coordenar essa Câmara? Se não? Por quê?

CÂMARA TÊMÁTICA - “DIREITOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL”

- 21- Como você começou a participar das atividades do CODETER do Pontal?
- 22- Porque a Câmara Temática “Direitos e Desenvolvimento Social” foi criada?
- 23- A criação dessa câmara facilitou o trabalho dos membros do CODETER?
- 24- Quem são os profissionais que participam dessa câmara temática no território?
- 25- Qual é o tema mais discutido nessa câmara com relação aos direitos e desenvolvimento social no território?
- 26- “Quais são as demandas mais significativas dos membros que participam dessa Câmara Temática?
- 27- Como são realizadas as reuniões da Câmara Temática Direitos e Desenvolvimento Social?
- 28- Todas as prefeituras do território enviam representantes para participar das reuniões dessa Câmara Temática?
- 29- Como está a participação dos atores locais (agricultores familiares, pescadores, assentados, quilombolas, indígenas, etc.) nessa câmara temática?
- 30- Qual é maior dificuldade para aumentar/melhorar a participação dos atores locais na Câmara Temática Direitos e Desenvolvimento Social?
- 31- O que precisa melhorar para que a Câmara Temática Direitos e Desenvolvimento Social tenha uma atuação mais significativa no Território?
- 32- Quantos e quais projetos foram aprovados pelo MDA no Território através dessa Câmara Temática? Qual foi o valor investido?
- 33- Quantas pessoas esses projetos beneficiam direta e indiretamente no Território?
- 34- Em quais municípios estão localizados esses projetos?
- 35- Quais são as vantagens e as dificuldades para tornar o Programa Território da Cidadania um programa de atuação territorial levando em consideração essa Câmara Temática?
- 36- Com as ações realizadas pelo Programa Território da Cidadania os direitos sociais para as familiar no campo tem melhorado? Quais são os desafios para que isso ocorra?
- 37- Quais são os principais desafios para a Câmara Temática Direitos e Desenvolvimento Social no Programa Território da Cidadania?
- 38- É possível dizer que com a implantação do Programa Território da Cidadania está se formando uma rede de atores sociais preocupados com os direitos sociais no espaço rural do território? Se sim. Como? Por que?
- 39- Quais são os direitos sociais que estão mais defasados nos espaços rurais do território?
- 40- Quais são as principais ações realizadas por essa Câmara Temática no âmbito do Programa Território da Cidadania?
- 41- Você recebe algum valor para coordenar essa Câmara? Se sim. Quanto? Se não. Por quê?
- 42- Deixe suas considerações finais sobre essa entrevista.

CÂMARA TÊMÁTICA – “SAÚDE”

- 43- Como você começou a participar das atividades do CONSAD?
- 44- Porque a Câmara Temática Saúde foi criada?
- 45- A criação dessa câmara facilitou o trabalho dos membros do CONSAD?
- 46- Quem são os profissionais que participam dessa câmara temática no território?
- 47- Qual é o tema mais discutido nessa câmara em relação à saúde no território?
- 48- Quais são as demandas mais significativas dos membros que participam da Câmara Temática Saúde?
- 49- Como são realizadas as reuniões dessa câmara temática?
- 50- Todas as prefeituras do território enviam representantes para participar das reuniões da Câmara Temática Saúde?
- 51- Como está a participação dos atores locais (agricultores familiares, assentados, quilombolas, indígenas, pescadores, etc.) nessa Câmara Temática?
- 52- Qual é maior dificuldade para aumentar/melhorar a participação dos atores locais na Câmara Temática Saúde?
- 53- O que precisa melhorar para que a Câmara Temática Saúde tenha uma atuação mais significativa no Território?
- 54- Quantos e quais projetos foram aprovados pelo MDA no Território através dessa Câmara Temática? Qual foi o valor investido?
- 55- Quantas pessoas esses projetos beneficiam direta e indiretamente no Território?
- 56- Em quais municípios estão localizados esses projetos?
- 57- Quais são as vantagens e as dificuldades para tornar o Programa Território da Cidadania um programa de atuação territorial levando em consideração a Câmara Temática Saúde?
- 58- Com as ações realizadas pelo Programa Território da Cidadania a questão da saúde para as famílias no campo tem melhorado? Quais são os desafios para que isso ocorra?
- 59- Quais são os principais desafios para a Câmara Temática Saúde no Programa Território da Cidadania?
- 60- É possível dizer que com a implantação do Programa Território da Cidadania está se formando uma rede de atores sociais preocupados com a questão da saúde no espaço rural do território? Se sim. Como? Por quê?
- 61- Quais são os problemas relacionados à saúde que estão mais defasados nos espaços rurais do Território da Cidadania?
- 62- Quais são as principais ações realizadas pela Câmara Temática Saúde no âmbito do Programa Território da Cidadania?
- 63- Você recebe algum valor para coordenar essa Câmara? Se sim. Quanto? Se não. Por quê?
- 64- Deixe suas considerações finais sobre essa entrevista.

CÂMARA TÊMÁTICA – “EDUCAÇÃO”

- 1- Porque foi criada a Câmara Temática da Educação?
- 2- A criação dessa câmara facilitou o trabalho do CODETER?
- 3- Quem são os profissionais que participam da Câmara Temática da Educação no território?
- 4- Qual é o tema mais discutido nessa câmara com relação à educação no território?
- 5- Quais são as demandas mais significativas dos membros que participam Câmara Temática da Educação?
- 6- Como são realizadas as reuniões da Câmara Temática da Educação?
 - 7- Todas as prefeituras do território enviam representantes para participar das reuniões da Câmara Temática da Educação?
- 8- Como está a participação dos atores locais (agricultores tradicionais, assentados, quilombolas, indígenas, etc.) na Câmara Temática da Educação?
- 9- Qual é maior dificuldade para aumentar/melhorar a participação dos atores locais na Câmara Temática da Educação?
- 10- O que precisa melhorar para que a Câmara Temática da Educação tenha uma atuação mais significativa no Território?
- 11- Quantos e quais projetos foram aprovados pelo MDA no Território? Qual foi o valor investido?
- 12- Quantas pessoas esses projetos beneficiam direta e indiretamente no Território?
- 13- Em quais municípios estão localizados esses projetos?
- 14- Quais são as vantagens e as dificuldades para tornar o Programa Território da Cidadania um programa de atuação territorial levando em consideração a Câmara Temática da Educação?
- 15- Com as ações realizadas pelo Programa Território da Cidadania a educação no campo tem melhorado? Quais são os desafios para que isso ocorra?
- 16- Quais são os principais desafios para a Câmara Temática da Educação no Programa Território da Cidadania?
- 17- É possível dizer que a implantação do Programa Território da Cidadania está se formando uma rede de atores sociais preocupados com a educação no território? Se sim. Como e Por quê?
- 18- A questão da educação nas cidades também é discutida na Câmara Temática da Educação?
- 19- Quais são as principais ações realizadas pela Câmara Temática da Educação no âmbito do Programa Território da Cidadania?
- 20- Você recebe algum valor para ser Coordenador dessa Câmara? Se não? Por quê?

CÂMARA TÊMÁTICA – “PESCA E AQUICULTURA DO VALE DO RIBEIRA”

Qual é sua formação e como você começou a participar do CONSAD/CODETER?

- 1- Porque foi criada a Câmara Temática da Pesca e Aquicultura nesse território?
- 65- A criação dessa câmara facilitou o trabalho do CONSAD/CODETER?
- 66- Quem são os profissionais que participam dessa Câmara Temática no Território do Vale do Ribeira?
- 67- Qual é o tema mais discutido nessa câmara temática no território?
- 68- Quais são as demandas mais significativas dos membros que participam dessa Câmara Temática?
- 69- Como são realizadas as reuniões dessa Câmara Temática?
- 70- Todas as prefeituras do território enviam representantes para participar das reuniões dessa Câmara Temática?
- 71- Como está a participação dos atores locais (agricultores familiares tradicionais, assentados, quilombolas, indígenas, etc.) na Câmara Temática da Pesca e Aquicultura?
- 72- Qual é maior dificuldade para aumentar/melhorar a participação dos atores locais na Câmara?
- 73- O que precisa melhorar para que essa Câmara Temática tenha uma atuação mais significativa no Território?
- 74- Quantos e quais projetos foram aprovados pelo MDA no Território através dessa Câmara Temática? Qual foi o valor investido?
- 75- Quantas pessoas esses projetos beneficiam direta e indiretamente no Território?
- 76- Em quais municípios estão localizados esses projetos?
- 77- Com as ações realizadas pelo Programa Território da Cidadania a questão da Pesca e Aquicultura tem melhorado no território? Quais são os desafios para que isso ocorra?
- 78- Quais são os principais desafios e metas dessa Câmara Temática?
- 79- É possível dizer que com a implantação do Programa Territórios da Cidadania está se formando uma rede de atores sociais preocupados com a da Pesca e Aquicultura no território? Se sim. Como e por quê?
- 80- Quais são as principais ações realizadas por Câmara Temática no âmbito do Programa Território da Cidadania?
- 81- Quais são as vantagens e as dificuldades para tornar o Programa Território da Cidadania um programa de atuação territorial levando em consideração essa Câmara Temática?
- 82- As ações dessa da Câmara Temática contribuem para o desenvolvimento territorial rural do Vale do Ribeira? Como? Por quê?
- 83- Você recebe algum valor para coordenar essa Câmara? Se não? Por quê?

CÂMARA TÉMATICA - "TURISMO DO VALE DO RIBEIRA"

- 1- Porque foi criada a Câmara Temática do Turismo nesse território?
- 2- A criação dessa câmara facilitou o trabalho do CODETER?
- 3- Quem são os profissionais que participam dessa Câmara Temática no Território do Vale do Ribeira?
- 4- Qual é o tema mais discutido nessa câmara no território?
- 5- Quais são as demandas mais significativas dos membros que participam dessa Câmara Temática?
- 6- Como são realizadas as reuniões dessa Câmara Temática?
- 7- Todas as prefeituras do território enviam representantes para participar das reuniões dessa Câmara Temática?
- 8- Como está a participação dos atores locais (agricultores familiares tradicionais, assentados, quilombolas, indígenas, etc.) na Câmara Temática do Turismo?
- 9- Qual é maior dificuldade para aumentar/melhorar a participação dos atores locais na Câmara Temática do Turismo?
- 10- O que precisa melhorar para que essa Câmara Temática tenha uma atuação mais significativa no Território?
- 11- Quantos e quais projetos foram aprovados pelo MDA no Território através dessa Câmara Temática? Qual foi o valor investido?
- 12- Quantas pessoas esses projetos beneficiam direta e indiretamente no Território?
- 13- Em quais municípios estão localizados esses projetos?
- 14- Com as ações realizadas pelo Programa Território da Cidadania o turismo no campo tem melhorado? Quais são os desafios para que isso ocorra?
- 15- Quais são os principais desafios e metas dessa Câmara Temática?
- 16- É possível dizer que com a implantação do Programa Territórios da Cidadania está se formando uma rede de atores sociais preocupados com o turismo no território? Se sim. Como e por quê?
- 17- Quais são as principais ações realizadas pela Câmara Temática do Turismo no âmbito do Programa Território da Cidadania?
- 18- Quais são as vantagens e as dificuldades para tornar o Programa Território da Cidadania um programa de atuação territorial levando em consideração a Câmara Temática do Turismo?
- 19- As ações dessa da Câmara Temática do Turismo contribuem para o desenvolvimento territorial do Vale do Ribeira? Como? Por quê?
- 20- Você recebe algum valor para coordenar essa Câmara? Se não? Por quê?
- 21- Considerações finais sobre a entrevista e/ou a Câmara temática;

DELEGADO ESTADUAL DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

- 1- Qual é a relação que existe entre desenvolvimento rural e políticas de inclusão social no Programa Territórios da Cidadania (PTC)?
- 2- Quais são os principais elementos que caracterizam os TCs do Estado de São Paulo?
- 3- Nos três TCs a forma de organização é a mesma?
- 4- Qual é o papel do MDA na implantação dos TCs no Estado de São Paulo?
- 5- Desde sua implantação os TCs paulistas passaram a receber mais ou menos investimentos? Por quê? Quais projetos sofreram mais cortes?
- 6- Como o senhor caracteriza a participação social nos TCs do Estado de São Paulo?
- 7- Quais são os critérios levados em conta para a aprovação dos projetos para o espaço rural dos TCs paulistas?
- 8- O Programa Territórios da Cidadania poderá mudar de ministério gestor?
- 9- Quais são os tipos de projetos mais implantados no espaço rural dos TCs paulista?
- 10- Quais são os principais benefícios que esses projetos trouxeram para o desenvolvimento regional paulista?
- 11- Esse programa ele diminui as diferenças regionais no Estado de São Paulo?
- 12- Quais são os principais desafios para a implantação, consolidação e manutenção dos programas e projetos do TCs paulistas?
- 13- Quais os principais problemas do Programa Território da Cidadania?
- 14- Quais são as ações tomadas para aumentar a participação social nos TCs paulistas?
- 15- Quais são os principais desafios para a implantação, consolidação e manutenção para melhorar a participação social do TCs paulistas?
- 16- Como está a participação dos agentes privados nas reuniões? Em caso afirmativo, quem são os representantes?
- 17- Quais são os critérios utilizados para que um projeto possa ser implantado no TC?
- 18- Qual dos três TCs paulistas tiveram mais projetos aprovados desde sua criação?
- 19- Quais os principais benefícios que esses programas trouxeram para o territórios paulista?
- 20- Os programas implantados estão contribuindo para a geração de renda no Estado de São Paulo?
- 21- Quais são as ações e os programas priorizados para fazer investimentos nos TCs paulistas?
- 22- Como os projetos implantados nos TCs paulistas estão contribuindo para o desenvolvimento rural?
- 23- Quantos projetos foram selecionados e implantados no espaço rural e urbano dos municípios do TC do Pontal? Há prioridade em termos de ação para o rural ou o urbano? Por que?

ASSESSOR TERRITORIAL

- 1- Formação e como começou a trabalhar com agricultura no município.
 - 2-O que sabe sobre o programa territórios da cidadania?
 - 3- Como o programa Territórios da Cidadania contribui com o desenvolvimento rural do município?
 - 4- Como que esses projetos tiveram um rebatimento na economia e na organização da cidade?
 - 5- Quanto tempo o município de T. Sampaio participa do Programa?
 - 6- Como foi sua participação nas reuniões do CODETER?
 - 7- Dificuldade em participar das reuniões.
 - 8- Os assentados e os agricultores familiares têm participado das reuniões?
 - 9- A sociedade urbana participa na elaboração dos projetos?
 - 10- Esses projetos criaram empregos.
 - 11- Esses projetos atendem agricultores de outros municípios?
 - 12- Esses projetos atendem todas as necessidades dos agricultores do município?
- Considerações do entrevistado.
- 13 - Qual é a função do Colegiado Territorial (CODETER) na organização do TC do Vale do Ribeira.
 - 14 -Quem são os coordenadores das micros regiões do TC do Vale do Ribeira? Qual é sua função?
 - 15-Como são definidas as demandas sociais do TC do Vale do Ribeira.
 - 16-Como está a participação dos gestores nacionais nas reuniões?
 - 17-Como está a participação dos gestores estaduais nas reuniões?
 - 18-Como está a participação dos assentados, quilombolas e indígenas nas reuniões?
 - 19-Como está a participação dos agricultores familiares nas reuniões?
 - 20-Como está a participação da sociedade civil nas reuniões?
 - 21-Como está a participação dos agentes públicos (prefeitos, vereadores, secretários de educação, agriculturas, saúde, etc) nas reuniões?
 - 22-Como está a participação dos agentes privados nas reuniões? Em caso afirmativo, quem são os representantes?
 - 23-Com TC do Pontal está se formando uma rede de atores sociais preocupados com seu desenvolvimento rural? Sim () não () Porque?
 - 34-Foram realizados treinamentos ou cursos de formação para os gestores do TC do Vale do Ribeira? Se sim. Quantos e quais tipos? Se não. Por quê? Quais as dificuldades decorrentes dessa não realização dos cursos?
 - 25-Como a gestão territorial é feita no TC do Vale do Ribeira?
 - 26-Quais são os principais desafios para a implantação, consolidação e manutenção para melhorar a participação social do TC do Vale do Ribeira?
 - 27-Os gestores públicos ou da sociedade civil tem dificuldades para elaborar projetos? Se sim. Como esta dificuldade está sendo resolvida?
 - 28-Os representantes passam as informações para os outros agentes sociais (população em geral)?
 - 29-As pessoas cobram os resultados das ações aos coordenadores das micros regiões?
 - 30-As prefeituras dos municípios contribuem com ajuda financeira ou logística para organização das reuniões ou fóruns temáticos?

INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS (IPE)

- 1- Formação e quando começou a trabalhar com agricultura familiar?
- 2- O que você conhece sobre o PTC?
- 3- Qual e a importância do IPE participar do PTC?
- 4- Como o IPE participa da elaboração dos projetos enviados ao MDA?
- 5- Tem produção suficiente para o barracão do café?
- 6- Com relação às demandas para esses projetos como o IPÊ verificou essa necessidade?
- 7- Quais foram os motivos que favoreceram a aprovação desses projetos pensados pelo IPÊ?
- 8- Como o IPÊ vê essa relação do agronegócio com a agricultura?
- 9- Como o projeto do barracão domações vai impactar na economia do município e do território?
- 10- Em Teodoro os agentes territoriais estão preocupados em pensar o desenvolvimento?
- 11- Quais são as demandas agricultura familiar no município.

BENEFICIÁRIOS DO PROINF

I – CARACTERIZAÇÃO DO PRODUTOR

- 1- Nome: _____
- 2.- Idade: _____
- 3- Tempo de moradia no lote/propriedade: _____
- 4- A função principal é a agricultura () sim () não - Caso não. Quais são as principais atividades não agrícolas desenvolvidas na propriedade? _____
- 5- Tamanho da propriedade (ha): _____
- 6- Distância da cidade: _____
- 7- O lote/propriedade é? () próprio (a) () arrendado (a) () parceria () assentado

II – NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (Território da Cidadania)

1- Quanto melhorou a qualidade de sua vida com o resfriador.

- Não melhorou a qualidade de vida: ()
- Melhorou muito a qualidade de vida ()
- Melhorou um pouco a qualidade de vida ()
- Continuou a mesma ()
- Não melhorou ()

2. -Em relação à renda familiar o resfriador:

- Não alterou a renda ()
- Elevou a renda em até 35% ()
- Elevou a renda entre 35% e 70% ()
- Elevou a renda entre 70% e 100% ()
- Elevou a renda em mais de 100% ()

3- O que o resfriador proporcionou para o senhor?

- Economia no transporte do leite ()
- Menor perda do leite ()
- Maior renda com a venda ()
- Melhora da qualidade do leite ()
- Garantia de venda para a cooperativa ()

4 - Para quem vende o leite? _____

5- Quais são as suas principais necessidades para melhorar a sua produção? _____

- 6- Como utiliza os equipamentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)? () produção de leite () na feira () transporte de produtos () não utilizo
- 7- Conhece o Programa Territórios da Cidadania? () Sim () Não
- 8- Já participou de reunião do Programa Territórios da Cidadania? () Sim () Não
- 9- Participa de alguma ação ou programa de cidadania do governo Federal? () Bolsa Família () Bolsa escola () Documentação pessoal () Aposentadoria Rural () Financiamento () PAA () PNAE () Luz para todos
- 10- No que o Governo Federal deveria investir para melhorar a qualidade da produção no lote/propriedade?