



Luciana Carvalho de Oliveira

**Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat)
no Território Noroeste Paulista: análise da participação dos atores sociais**

Ilha Solteira
2014



Luciana Carvalho de Oliveira

**Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat)
no Território Noroeste Paulista: análise da participação dos atores sociais**

Dissertação apresentada à Faculdade de Engenharia da UNESP, Campus de Ilha Solteira, para obtenção do título de Mestre em Agronomia. Especialidade: Sistemas de Produção.

Prof. Dr. Antonio Lázaro Sant'Ana
Orientador

Ilha Solteira

2014

FICHA CATALOGRÁFICA
Desenvolvido pelo Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação

Oliveira, Luciana Carvalho de .
O482p Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios
Rurais (Pronat) no Território Noroeste Paulista: análise da participação dos
atores sociais / Luciana Carvalho de Oliveira. -- Ilha Solteira: [s.n.], 2014
146 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de
Engenharia de Ilha Solteira. Especialidade: Sistema de Produção, 2014

Orientador: Antonio Lázaro Sant'Ana
Inclui bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento territorial. 3. Atores sociais.
4. Participação.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE ILHA SOLTEIRA
FACULDADE DE ENGENHARIA DE ILHA SOLTEIRA

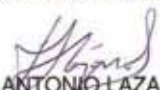
CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

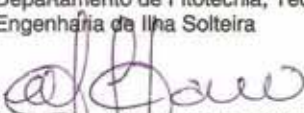
TÍTULO: Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) no Território Noroeste Paulista: Análise da Participação dos Atores Sociais

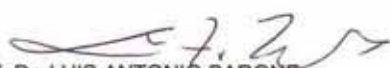
AUTORA: LUCIANA CARVALHO DE OLIVEIRA

ORIENTADOR: Prof. Dr. ANTONIO LAZARO SANT'ANA

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de MESTRE EM AGRONOMIA ,
Área: SISTEMAS DE PRODUÇÃO, pela Comissão Examinadora:


Prof. Dr. ANTONIO LAZARO SANT'ANA
Departamento de Fitotecnia, Tecnologia de Alimentos e Sócio Economia / Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira


Profa. Dra. MARIA APARECIDA A TARSITANO
Departamento de Fitotecnia, Tecnologia de Alimentos e Sócio Economia / Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira


Prof. Dr. LUIS ANTONIO BARONE
Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente

Data da realização: 28 de novembro de 2014.

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo amor
incondicional, confiança e apoio que me deram ao longo
da vida.

À minha mãe, pela presença constante que me conforta.

Ao meu pai, pela insistência em me fazer ser capaz.

Serei eternamente grata!

AGRADECIMENTOS

No momento em que escrevo estes agradecimentos, meu corpo, alma e coração transbordam de alegria. Alegria esta, que é resultado de um trabalho intenso e cansativo, mas que valeu muito pena e que contou com a contribuição de muitas pessoas, sem as quais não teria sido possível, e a elas agradeço neste momento, em especial:

À minha querida Tia Ana Maria, madrinha e “co-orientadora”, que dedicou seu tempo, inúmeras vezes, para me ajudar. Sua importância é tamanha que não conseguirei retribuir em palavras toda a sua atenção, por isso agradeço com o coração.

À Fafá, minha irmã, amiga, conselheira e fonte inspiradora, que com toda sua experiência e paciência, clareou meu caminho em momentos difíceis, mesmo estando distante.

Aos meus pais (Reinaldo e Rosa Maria), por cada palavra e abraço acolhedores que recebi ao acordar para mais um dia de “batalha”.

À toda a minha família, tios, tias, primos, primas e à minha avó, que mesmo distantes estiveram sempre na torcida.

Ao Professor Lázaro, que me orientou neste trabalho, em meio a muito bate-papo, lágrimas, contribuições, solicitude e serenidade, as quais foram essenciais, principalmente para chegar ao interminável fim.

Aos Professores das bancas de defesa e qualificação, Prof^a Dr^a Maria Aparecida Anselmo Tarsitano, Prof^o Dr^o Luís Antonio Barone, Prof^a Dr^a Silvia Maria Almeida Lima Costa e Prof^a Dr^a Elizete Aparecida Checon de Freitas Lima, pela disposição e contribuições com este trabalho.

Ao Douglinhas, meu amigo-irmão, que me ajudou a me fortalecer e dividiu as angústias da vida de um mestrando comigo, até os últimos minutos desse trabalho, ao som de suas exageradas gargalhadas.

Às queridas Danadas, em especial a Bi, a Kxassita e a Valetinha, que fizeram meus dias mais doces, alegres e divertidos e que também abriram as portas da casa e me receberam com todo o amor.

À Ná, minha amiga querida de longa data, que foi peça-chave nessa caminhada, e fez jus à nossa profissão de Engenheira Florestal, plantando em mim, a sementinha do mestrado.

À todos meus amigos e amigas que não foram mencionados e que mesmo estando próximo ou distante, souberam contribuir à sua maneira.

Aos atores do Território Noroeste Paulista, em especial os membros da Comissão Executiva que cederam seu precioso tempo para as entrevistas, conversas e disponibilização de dados utilizados na dissertação.

À Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de São Paulo, à Plural Cooperativa e ao Ceades pela disponibilização de parte do material utilizado neste trabalho.

Aos funcionários da DFTASE, da Secretaria da Pós Graduação e da Biblioteca pela presteza.

À CAPES pelo auxílio financeiro.

Por fim, agradeço às boas energias que cruzaram o meu caminho, e à fé, que “move montanhas”.

Muito obrigada!

RESUMO

O processo de formação dos territórios implantados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário enfrenta vários obstáculos relativos às diferentes e complexas realidades em que estão inseridos, além de fragilidades operacionais e conceituais, resultando em um desenvolvimento marcado por singularidades em cada Território. Este estudo teve como objetivo analisar a implantação e o desenvolvimento do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), no Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, entre os anos de 2007 e 2014, com foco na participação das instituições e atores sociais. Além da revisão bibliográfica, a pesquisa recorreu a três instrumentos principais: caderno de campo, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A partir da análise do conjunto de informações geradas verificou-se que os avanços e/ou as dificuldades desde a implantação do Território estão relacionados, mas não exclusivamente, com o processo de participação dos atores sociais, pois também influenciaram nesse processo os recursos financeiros e técnicos oferecidos por parte do governo em termos de política de desenvolvimento territorial. Constatou-se que o Pronat representou um avanço para o Território-NP, ao propor um arranjo institucional e uma metodologia que estimularam a participação de diferentes atores sociais, na discussão e na realização de ações, ainda que a participação tenha sido irregular, porém com a persistência de alguns atores/instituições, concentrados na Comissão Executiva. Por fim, cabem ressalvas ao Pronat quanto à efetividade de seus resultados concretos para o desenvolvimento do Território, pois este sofreu com interrupções no fluxo dos recursos financeiros, os quais também são insuficientes para o desenvolvimento das ações, para o apoio à participação dos representantes da sociedade civil e ainda para a implantação de projetos Proinf relevantes, em termos de número e de potencial transformador da realidade.

Palavras-chave: Políticas públicas. Desenvolvimento territorial. Atores sociais. Participação.

ABSTRACT

The process of territories' formation implemented by the *Secretaria do Desenvolvimento Territorial* – SDT (Territorial Development Office) of the *Ministério do Desenvolvimento Agrário* (Ministry of Agrarian Development) faces several obstacles regarding the different and complex realities in which they are inserted, besides operational and conceptual fragilities, resulting in a development marked by singularities in each Territory. This study had as an objective to analyze the implantation and development of *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* – Pronat (National Program of Sustainable Development of Rural Territories), in *Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista* (Northwest Development Territory of São Paulo), between 2007 and 2014, focusing on participation of institutions and social actors. Besides the literature review, the research relied on three main instruments: field notebook, documental research and semi-structured interviews. From analysis of all the information generated it was found that advances and/or difficulties since the establishment of the Territory are related, but not exclusively, with the process of the social actors' participation, because this process is also influenced by financial resources and technical support offered by the government in terms of territorial development policies. It was found that the Pronat represented an advance for the Territory-NP, to propose an institutional arrangement and a methodology that encouraged the participation of different social actors in the discussion and execution of actions, even if participation has been uneven, however, with the persistence of some actors/institutions concentrated on the Executive Committee. Finally, there are some caveats to Pronat regarding the effectiveness of their concrete result to the development of the Territory, as this suffered from interruptions in the flow of financial resources, which are also insufficient for the development of actions to support the participation of representatives from civil society and for the implementation of relevant *Proinf's* projects, in terms of number and potential of reality transformation.

Keywords: Public policy. Territorial development. Social actors. Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização dos 164 Territórios distribuídos no Brasil.....	44
Figura 2 – Localização dos cinco Territórios Rurais no Estado de São Paulo.....	45
Figura 3 – Limites territoriais dos 36 municípios pertencentes ao Território Rural Noroeste Paulista e indicação de sua localização no Estado de São Paulo.....	47
Figura 4 – Limites territoriais e as sobreposições do Consad, do Território Rural e do Território da Pesca e Aquicultura.....	55
Figura 5 – Limites territoriais dos 23 municípios pertencentes ao Consad Noroeste Paulista.....	57
Figura 6 – Limites territoriais dos 39 municípios pertencentes ao Território da Pesca e Aquicultura Noroeste Paulista e indicação de sua localização no Estado de São Paulo.....	66
Figura 7 – Oficina de Formulação de Políticas e Planejamento da Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território Noroeste Paulista – SP.....	141
Figura 8 – Oficina Territorial de Fortalecimento da Governança – Território Jales/Fernandópolis (Noroeste Paulista – SP).....	141
Figura 9 – Reunião Ampliada de Apresentação e Discussão do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA no Território Noroeste Paulista.....	142
Figura 10 – Reunião sobre Consórcio Público e Criação do SUASA no Território Noroeste Paulista.....	142
Figura 11 – Reunião sobre o Pronatec Campo no Território Noroeste Paulista.....	143
Figura 12 – Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial – Território Noroeste Paulista.....	143
Figura 13 – Reunião de Apoio a Organizações Produtivas Rurais de Base Familiar.....	144
Figura 14 – Encontro Anual do Território de Desenvolvimento Noroeste Paulista – Assembleia Geral do Colegiado.....	144
Figura 15 – Reunião Proinf 2014.....	145
Figura 16 – Reunião Ordinária da Comissão Executiva.....	145

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** – Número de estabelecimentos agropecuários e área dos estabelecimentos por grupos de área total do Território Rural Noroeste Paulista..... 51
- Tabela 2** – Características gerais dos Projetos de Assentamento (PA) distribuídos nos municípios do Território Rural Noroeste Paulista..... 53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Origem da representação e período de participação na Comissão Executiva dos atores entrevistados.....	42
Quadro 2 – Composição do Plenário Provisório do Colegiado (setembro/2009 a outubro/2009).....	64
Quadro 3 – Composição da Comissão Executiva Provisória do Colegiado (setembro/2009 a outubro/2009).....	65
Quadro 4 – Composição do Plenário do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista – CTDNP (1ª gestão – outubro/2009 a março/2013).....	68
Quadro 5 – Composição da Comissão Executiva do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista – CTDNP (1ª gestão – outubro/2009 a março/2013).....	69
Quadro 6 – Composição do Plenário do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista – CODETER-NP (2ª gestão – abril/2013 a abril/2015).....	81
Quadro 7 – Composição da Comissão Executiva do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista – CODETER-NP (2ª gestão – abril/2013 a abril/2015).....	82
Quadro 8 – Cargos ocupados na Comissão Executiva (2ª gestão – abril/2013 a abril/2015).....	82
Quadro 9 – Relação dos projetos elaborados no Território Noroeste Paulista, visando a obtenção de recursos Proinf, seus respectivos proponentes e sua situação atual..	87
Quadro 10 – Participação das instituições nas reuniões no período da 1ª gestão da Comissão Executiva do CODETER-NP (outubro/2009 a março/2013).....	97
Quadro 11 – Participação das instituições nas reuniões no período da 2ª gestão da Comissão Executiva do CODETER-NP (abril/2013 a abril/2015).....	98
Quadro 12 – Atividades realizadas no Território Noroeste Paulista no período de 2006 a 2014.....	131

LISTA DE SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
APRASR	Associação dos Pequenos Produtores Rurais Assentados Santa Rita
APROBON	Associação dos Produtores de Borracha Natural de Santana da Ponte Pensa
APTA	Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios
ASCORJ	Associação dos Criadores de Ovinos da Região de Jales
ATT	Assessor Técnico Territorial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIC	Companhia Agrícola de Imigração e Colonização
CAMU	Central das Associações do Município de Urânia
CAOP	Cooperativa dos Apicultores do Oeste Paulista
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CE	Comissão Executiva
CEADES	Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEF	Caixa Econômica Federal
CIAT	Comissão de Implantação de Ações Territoriais
CIMDESPI	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Piscicultura da Região de Santa Fé do Sul
COATER	Cooperativa de Assessoria Técnica e Extensão Rural
CODEAGRO	Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios
CODENOP	Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista
CODETER-NP	Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista

Colônia Z-12	Colônia dos Pescadores e Aquicultores Z-12 de Santa Fé do Sul
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Consad	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
Coodespi	Cooperativa de Piscicultores de Santa Fé do Sul e Região
Cooperjales	Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales
Coopermira	Cooperativa Agropecuária de Mira Estrela
Cooperouro	Cooperativa de Agricultores e Piscicultores de Ouroeste
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRDRS	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CT	Câmaras Temáticas
CTDNP	Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista
DFDA/SP	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de São Paulo
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENP	Extremo Noroeste Paulista
ETEC	Escola Técnica Estadual Dr. José Luiz Viana Coutinho – Centro Paula Souza
Faesp	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo
FAF	Federação da Agricultura Familiar
FAMHESP	Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo
FATEC	Faculdade de Tecnologia - Centro Paula Souza
FETAESP	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITESP	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”
LEADER	Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
ONGs	Organizações não governamentais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDBR	Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
Proambiente	Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia
Proinf	Pronaf Infraestrutura e Serviços
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronat	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Pronera	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas Rurais

SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SISBI-POA	Serviço Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SIT	Sistema de Informações Territoriais
SITRUJA	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jales
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUS	Sistema Único de Saúde
UAB	Universidade Aberta do Brasil

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO.....	18
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	20
2.1	O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	20
2.2	BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AO MEIO RURAL NO BRASIL.....	22
2.3	DESENVOLVIMENTO RURAL E ABORDAGEM TERRITORIAL.....	24
2.4	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	27
2.5	PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS – PRONAT.....	30
2.6	POLÍTICAS TERRITORIAIS E PARTICIPAÇÃO.....	35
3	METODOLOGIA.....	39
4	O PRONAT E O TERRITÓRIO RURAL NOROESTE PAULISTA.....	43
4.1	TERRITÓRIOS NO BRASIL E O TERRITÓRIO NOROESTE PAULISTA.....	43
4.2	A REGIÃO NOROESTE PAULISTA: BREVE HISTÓRICO DE SUA OCUPAÇÃO.....	48
4.3	O TERRITÓRIO RURAL NOROESTE PAULISTA: CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO.....	50
4.3.1	A caracterização do Território.....	50
4.3.2	O histórico da criação do Território.....	54
4.3.3	O Colegiado do Território: o processo de organização e o início das ações.....	66
4.4	O PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO NOROESTE PAULISTA: AS AÇÕES NO TERRITÓRIO.....	73

4.4.1	A elaboração do PTDRS.....	73
4.4.2	As ações no Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista.....	75
4.4.3	As dificuldades na implantação dos Projetos Proinf.....	84
5	A COMISSÃO EXECUTIVA NO TERRITÓRIO DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE PAULISTA: ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	94
5.1	CARACTERÍSTICAS DAS REUNIÕES.....	94
5.2	O OLHAR DA COMISSÃO EXECUTIVA.....	101
5.2.1	A participação no Território.....	101
5.2.2	O Pronat no Território.....	108
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
	REFERÊNCIAS.....	120
	APÊNDICE A – Roteiro para entrevista.....	129
	APÊNDICE B – Organograma.....	130
	APÊNDICE C - Quadro de atividades realizadas no Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, com as respectivas: data, local e assuntos tratados.....	131
	APÊNDICE D – Ilustração da pesquisa.....	141

A vida é assim:
esquenta e esfria,
aperta daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.

Trecho de “Grande Sertão: Veredas” (Guimarães Rosa)

1 APRESENTAÇÃO

No Brasil, a partir do início da década passada, o desenvolvimento territorial rural tem sido objeto de uma atenção política crescente. A inclusão da abordagem territorial na formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural é relativamente recente e se deu num contexto nacional e internacional marcado por significativas mudanças do referencial das mesmas.

O reconhecimento das novas dinâmicas espaciais implícitas à emergência da abordagem territorial e a descentralização das políticas públicas contribuíram para a definição da proposta de um novo padrão de intervenção do Estado, no qual, em lugar dos investimentos de corte setorial, caberia a este apoiar iniciativas com um escopo mais amplo, intersetorial e enraizado localmente, ou seja, de desenvolvimento territorial.

A adoção da perspectiva territorial nas políticas públicas no Brasil e suas mudanças conceituais foram validadas pelas estratégias políticas do Estado, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, a qual implantou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), concebido, em 2003, para apoiar o desenvolvimento rural a partir de uma abordagem territorial.

No Brasil, ainda persiste uma série de obstáculos para uma consolidação e institucionalização efetiva da abordagem territorial nas políticas públicas (SILVA, 2013a). A oportunidade de vivenciar essa realidade, por meio da assessoria técnica prestada ao Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista¹, gerou indagações e inquietações que motivaram este estudo, a partir da seguinte pergunta: quais as causas das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento das ações do CODETER Noroeste Paulista (CODETER – NP)²? E a hipótese formulada é que poderia decorrer da baixa participação dos atores.

Com o propósito de verificar tal hipótese, o trabalho teve como objetivo analisar a implantação e o desenvolvimento do Pronat no Território de Desenvolvimento do Noroeste

¹ Nesta dissertação, para maior elegância em termos de redação, serão utilizadas também identificações abreviadas como “Território Noroeste Paulista” ou Território-NP”. Em função do nome oficial, que consta do Regimento Interno, ter sido atribuído posteriormente, em alguns momentos do histórico do Território, este aparece ainda, em documentos e citações, como “Território Rural Noroeste Paulista”.

² O Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista (CODETER Noroeste Paulista) assumiu essa identificação desde fevereiro de 2014 quando seu Regimento Interno foi revisado. Antes disso, ele era identificado como Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista (CTDNP), o que explica as duas formas de identificação utilizadas nessa dissertação.

Paulista, entre os anos de 2007 e 2014, com foco na participação das instituições e atores sociais.

Esta dissertação, além desta apresentação e das considerações finais, encontra-se dividida em quatro capítulos.

O primeiro capítulo trata de um levantamento bibliográfico acerca do conceito e histórico das políticas públicas, seguido da relação entre os conceitos de desenvolvimento rural e abordagem territorial. Este capítulo faz também uma descrição das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, resultando na apresentação do Pronat e na importância da participação dos atores nas políticas territoriais. O capítulo dois descreve a metodologia utilizada na pesquisa. O terceiro capítulo apresenta os aspectos históricos da ocupação da região Noroeste Paulista e descreve o processo de implantação do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, além de caracterizar o mesmo. Neste capítulo ainda são apresentadas as principais atividades do CODETER – NP, realizadas no período de 2009 a 2014, incluindo a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e os projetos apresentados ao Proinf. O último capítulo analisa a Comissão Executiva do CODETER – NP, a partir das características de suas reuniões e do olhar dos seus membros, a fim de investigar a participação das instituições e dos seus representantes no referido Território. Também são analisados e apresentados os avanços e as dificuldades encontradas no Território, diante dos subsídios oferecidos pelo MDA/SDT. Por fim, as considerações finais trazem alguns apontamentos no sentido de demonstrar a relação entre o desenvolvimento das ações no Território, a participação dos atores e a atuação do MDA/SDT, via Pronat.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

A definição de política pública não é única e nem consensual. Para Muller e Surel (2004, p. 16) a literatura especializada traz afirmações genéricas e de difícil compreensão, como por exemplo: “uma política pública se apresenta como um programa de ação governamental, num setor da sociedade ou num espaço geográfico”, ou ainda, “política pública é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer”.

Na tentativa de colaborar para uma definição de política pública, Muller e Surel (2004) apontam três elementos ou dimensões: o primeiro se refere a um quadro normativo de ação que tem como fim realizar objetivos propostos na interação entre atores públicos e privados; o segundo elemento considera o arranjo entre componentes de força pública e *expertise*; e o terceiro aponta que a elaboração de uma política pública, envolve um conjunto de decisões e atores sociais que constroem uma ordem local.

Secchi (2013) também considera que não há um consenso na literatura especializada, no que diz respeito à conceituação de políticas públicas, por conta das diferenciações quanto a três questionamentos básicos: i) quem elabora?; ii) políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?; iii) somente diretrizes estruturantes são políticas públicas? Contudo, para o autor, uma política pública é uma diretriz elaborada por atores estatais ou não estatais para enfrentar um problema público³. Essas diretrizes podem ser tanto estruturantes, portanto de nível estratégico, como de nível intermediário e operacional (programas, planos e projetos).

“A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26). Para este autor política pública pode ser entendida como o campo do conhecimento que procura simultaneamente colocar o governo em ação e/ou analisar a mesma e sugerir, quando necessário, alterações na direção dessas ações.

Segundo Frey (2000) e Grisa (2012), no Brasil, o termo “política” admite as três dimensões adotadas pela ciência política na literatura anglo-saxônica: *policy* (conteúdos e

³ Um problema é considerado público quando uma situação atual é considerada inadequada para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas, as quais desejam alcançar outra situação melhor (SECCHI, 2013).

configurações dos programas políticos, a política pública propriamente), *politics* (o processo político no qual estão envolvidos atores, conflitos e negociações) e *polity* (ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo), entretanto nas formações sociais concretas, essas dimensões se influenciam mutuamente e apresentam-se entrelaçadas.

Grisa (2010) afirma que o estudo das políticas públicas envolve uma série de abordagens que buscam explicar como as mesmas são formuladas e executadas, quais atores são relevantes, que fatores considerar na análise, entre outros, e admite que as respostas a estas perguntas diferem de acordo com a perspectiva teórica empregada pelo pesquisador.

Dentre os exemplos de abordagens de políticas públicas citados por Grisa (2010) destacam-se a abordagem neomarxista, neoinstitucionalista, redes de políticas públicas e cognitiva. Grisa (2012, p. 32) utilizou em seu trabalho a análise cognitiva, a qual “compreende as políticas públicas como o resultado de interações sociais que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns”. Em termos gerais a abordagem neomarxista considera a burguesia como o principal ator político que influencia ou beneficia-se das ações do Estado; já para a abordagem neoinstitucionalista, as instituições é que condicionam as políticas públicas; e as redes de políticas públicas demonstram que a elaboração e a execução de uma política pública passam continuamente pela negociação com os atores sociais (GRISA, 2010).

A construção das políticas públicas é um processo inteiramente associado à ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, e também é dependente da “estrutura mais ou menos flutuante de suas relações e das estratégias elaboradas nos contextos de ação definidos em especial pelas estruturas institucionais” (MULLER; SUREL, 2004, p. 79).

Os indivíduos envolvidos nesses processos sociais são denominados pela literatura das ciências políticas como atores, palavra que foi importada das artes cênicas para as ciências políticas e que exprime o sentido de interpretação de papéis. Essa interpretação permite que os comportamentos dos atores sejam dinâmicos no cenário político, no qual os mesmos interagem, dispõem recursos, constroem coalizões e resolvem conflitos (SECCHI, 2013).

Secchi (2013) destacou que em um processo de elaboração de política pública, os atores relevantes são aqueles que têm capacidade de influenciar o conteúdo e os resultados da mesma; que conseguem sensibilizar a opinião pública frente aos problemas de relevância coletiva; que tem influência na formação da agenda e que elaboram propostas e as transformam em ações. Dentre a diversidade de atores existentes, encontram-se os

destinatários das políticas públicas, ou seja, os indivíduos, grupo e organizações para os quais a política foi elaborada, os quais também são conhecidos como *policytakers*.

2.2 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AO MEIO RURAL NO BRASIL

Nas últimas décadas, o campo de conhecimento denominado políticas públicas ganhou maior visibilidade a partir da contribuição de vários fatores. Segundo Souza (2006), o primeiro fator foi a adoção de políticas restritivas de gasto na maioria dos países; o segundo consistiu na substituição das políticas *keynesianas* do pós guerra o que implicou na redução da intervenção do Estado e impôs a adoção de orçamentos fiscais equilibrados; o terceiro deriva do fato de que em muitos países em desenvolvimento, ainda não foi possível consolidar acordos políticos que proporcionem políticas públicas aptas para impulsionar o desenvolvimento econômico e promover ampla inclusão social de sua população.

As políticas públicas surgiram nos Estados Unidos (EUA) a partir da segunda metade do século XX como área de conhecimento no mundo acadêmico, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado e sim enfatizando nos estudos a ação dos governos, rompendo desta forma com a tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam mais na análise sobre o papel do Estado e suas instituições (SOUZA, 2006). Na Europa, a análise de políticas públicas ganhou força a partir da década de 1970 e no Brasil os estudos sobre políticas públicas passaram a ser realizados recentemente (FREY, 2000).

O Estado brasileiro no período de 1920 a 1980 se caracterizou essencialmente pelo seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário e seu grande objetivo era consolidar o processo de industrialização, portanto as políticas públicas tinham como propósito promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização sem que as relações de propriedade sofressem transformações na sociedade brasileira (BACELAR, 2003).

A partir dos anos cinquenta, com a modernização da agricultura, baseada nos princípios da Revolução Verde, o discurso do desenvolvimento foi debatido de forma mais intensa para o meio rural, logo, as políticas públicas foram elaboradas a partir da ideia de que para a população se desenvolver, seria necessário adquirir diversos aparatos tecnológicos (especialmente máquinas e equipamentos, insumos químicos sintéticos e sementes

melhoradas) que eram expostos como essenciais para a obtenção de uma boa produtividade (LEAL, 2010).

As décadas de 1960 e 1970 são tratadas pela literatura como um marco das políticas públicas destinadas à agricultura. Neste período a agricultura brasileira sofreu profundas mudanças. O Estado tinha como objetivo transformar o meio rural e modernizar a agricultura, visando tirá-la do atraso e assim contribuir com o desenvolvimento da economia como um todo.

A criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965, somada às ações na área de pesquisa e fomento, à política de preços mínimos e à criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) em 1974, foram as ações mais importantes para a política agrícola nesse período (MULLER, 2007).

Contudo, apesar do período que se estendeu de 1950 até meados de 1970 ter se destacado pelo grande crescimento econômico, acompanhando a expansão da economia mundial, esse crescimento econômico não resultou em desenvolvimento em todo país (LEAL, 2010).

De acordo com Favareto (2010a, p. 299):

A descentralização das políticas e também da atividade industrial, associado à redução e a um certo redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente nos meados dos anos 80 e nos anos 90, se institísse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais.

Na década de 1990 a economia brasileira iniciou um intenso processo de reestruturação. Diferentemente das décadas anteriores, em que a política beneficiou principalmente os grandes e ricos produtores; os “pequenos agricultores”, agora denominados “agricultores familiares”, passaram a ser reconhecidos e obtiveram destaque no debate das políticas públicas brasileiras. Schneider, Mattei e Cazella (2004) mencionam que até o início dos anos noventa não existiam políticas no cenário nacional, voltadas especificamente para este segmento social da agricultura.

Este reconhecimento se iniciou por meio da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, o qual nasceu com o objetivo de fornecer crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham

sendo excluídos das políticas públicas até então existentes e se deparavam com sérias dificuldades para se manter no campo (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Posteriormente ao PRONAF, outras políticas públicas foram elaboradas, visando atender questões relativas à agricultura familiar e à redução da pobreza rural. Para Hespanhol (2010, p. 125) “as políticas públicas direcionadas para o meio rural brasileiro têm passado por mudanças, tanto em termos de concepção, como de normatização e operacionalização”, desde meados dos anos noventa. A autora também destaca que o processo de desenvolvimento passou a considerar as diferenças regionais como características positivas que deveriam ser preservadas e valorizadas, proporcionando uma nova perspectiva sobre as políticas públicas, denominada abordagem territorial.

Silva (2013a) compreende que a abordagem territorial contribui no planejamento de políticas públicas ao auxiliar o entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais, sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de modo a favorecer meios mais aprimorados para a definição de diagnósticos e alcance de metas, parcerias essenciais e instrumentos de implementação.

Portanto, a adoção da perspectiva territorial contribui para uma melhor compreensão do desenvolvimento rural em suas múltiplas dimensões.

2.3 DESENVOLVIMENTO RURAL E ABORDAGEM TERRITORIAL

A relação dinâmica entre os aspectos históricos e conceituais do desenvolvimento rural e as políticas públicas é assim resumido por Dias e Freitas (2011, p. 184): “as mudanças históricas e conceituais sobre o rural determinaram transformações nas próprias estratégias de desenvolvimento rural, que por sua vez incorporaram estes elementos na formulação de políticas públicas”.

Schneider (2004) sustenta que a noção de desenvolvimento rural apesar de muito difundida e utilizada, ainda é de complexa definição e passível de ser abordada por diversas perspectivas teóricas, contudo, define desenvolvimento rural como um processo evolutivo e interativo, que resulta de ações articuladas, que visam incutir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais, de forma a abranger toda a complexidade e diversidade do plano territorial.

Ao analisar alguns trabalhos e autores referenciais no debate sobre o desenvolvimento rural, Schneider (2004), ressalta que a preocupação dos estudiosos está em quatro elementos-

chave: a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental.

As críticas referentes à concepção de desenvolvimento enquanto mero crescimento econômico atraiu para o campo teórico as dimensões sociais, ambientais e políticas, as quais passaram a ser cada vez mais incorporadas ao conceito de desenvolvimento, gerando inovações conceituais. A incorporação dessas mudanças conceituais se expressa através da chamada “abordagem territorial do desenvolvimento rural”, para a qual o desenvolvimento transpassa o viés normativo ou ideológico (DIAS; FREITAS, 2011).

A adoção da abordagem territorial nas políticas públicas ocorreu num contexto nacional e internacional marcado por significativas mudanças do referencial das mesmas. Sua origem está pautada nas pressões praticadas pelas instituições multilaterais, no reconhecimento por parte do Estado de novas dinâmicas espaciais e na necessidade de reavaliação dos instrumentos governamentais até então utilizados na promoção do desenvolvimento rural (BONNAL; MALUF, 2009).

Um dos marcos dessa mudança de perspectiva referente às políticas públicas se deu na União Europeia, através do Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), a partir dos anos 1990. O programa proporcionou inovações ao admitir o enfoque territorial, no qual considerou as peculiaridades locais das regiões selecionadas, em substituição à perspectiva enfatizada anteriormente, na qual a dinâmica setorial (agricultura, indústria, comércio, etc.) era privilegiada (HESPANHOL, 2010).

Hespanhol (2010) descreve que a partir das experiências do Programa LEADER, as instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tomaram como condição à concessão de financiamentos aos países periféricos, a incorporação, em seus programas de desenvolvimento rural, de pressupostos e estratégias com a finalidade de reduzir a pobreza, estimular as formas de organização coletiva, conservar os recursos naturais e visar a integração dos espaços rurais e urbanos por meio da perspectiva territorial, porém, sem considerar as particularidades que caracterizavam esses países.

No que se refere ao desenvolvimento rural a partir de um enfoque territorial, Schejtman e Berdegué (2004) descrevem este como um processo de transformação produtiva e institucional, que busca a compreensão de atores, políticas públicas, e instituições em um território, cujo fim é a redução da pobreza rural. Para os autores o processo de transformação produtiva tem o propósito de articular a economia do território a mercados dinâmicos de

forma competitiva e sustentável e o desenvolvimento institucional tem o objetivo de estimular a interação dos atores locais entre si e com agentes externos, proporcionando a participação da população pobre neste processo e nos seus benefícios.

Leite et al. (2008) problematizam ao questionar que, na perspectiva de Schejtman e Berdegúe (2004), o objetivo da territorialização do desenvolvimento é o combate à pobreza rural, enquanto para aqueles autores, o desenvolvimento deve ter como finalidade a dinamização da sociedade territorial e o fortalecimento e consolidação da agricultura familiar. Todavia, os autores asseguram que no longo prazo, esses dois objetivos da territorialização do desenvolvimento, se forem bem sucedidos, tenderão a convergir.

Em relação às condições necessárias ao surgimento desta abordagem Schneider (2004) comenta:

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. (SCHNEIDER, 2004, p. 12).

No Brasil, a introdução da perspectiva do desenvolvimento territorial no âmbito das políticas públicas é recente. A temática começou de fato a ganhar espaço somente a partir dos anos finais da década de 1990 (SILVA, 2013b), como resultado de um processo de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil que consideraram necessária a articulação de políticas com iniciativas locais objetivando melhorar a qualidade de vida das populações que habitavam o interior brasileiro e contribuir para a erradicação da pobreza e das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas (BRASIL, 2003).

Neste período emergiu a discussão e a criação de formas de coordenação das ações públicas de caráter participativo, com o propósito de promover uma aproximação entre Estado e sociedade civil (DIAS; FREITAS, 2011). As alterações no referencial provocaram tentativas de redistribuição das responsabilidades do Estado, ora entre os órgãos públicos, ora associando estes órgãos a atores da sociedade civil (BONNAL; MALUF, 2009).

Ainda nos anos noventa foram criados importantes instrumentos nas áreas financeira (lei de responsabilidade fiscal) e administrativa (gestão dos programas públicos, participação e controle social, e ações de capacitação dos gestores) que também resultaram em novas configurações das políticas públicas (BONNAL; MALUF, 2009).

Conforme caracterizado no trabalho de Bonnal e Maluf (2009), no Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, elaborado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso houve a preocupação de antecipar as necessidades do país para facilitar seu desenvolvimento econômico. No PPA 2000-2003, o projeto do Estado se sustentou em eixos nacionais de integração e desenvolvimento, estabelecendo regras de estabilização da economia. Com algumas modificações no eixo do desenvolvimento, o PPA 2004-2007 elaborado pelo Governo Lula, incorporou com mais ênfase políticas sociais e territoriais voltadas para o combate à pobreza e à estagnação de regiões economicamente vulneráveis,

A tendência da adoção da abordagem territorial no Brasil e suas mudanças conceituais foram confirmadas pelas estratégias políticas do Estado com a criação, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) a qual promoveu a Política de Apoio aos Territórios Rurais, na qual se insere o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), concebido em 2003 para apoiar o desenvolvimento rural a partir de uma abordagem territorial, que terá destaque nessa pesquisa.

O PPA 2008-2011 apresentou de forma mais nítida a introdução da abordagem territorial das políticas públicas, como uma forma de instigar a territorialização para a ação pública.

“Sob esta trajetória instituem-se processos de participação que são possibilitados pela proliferação de inúmeras experiências dos fóruns participativos no Brasil” (DIAS; FREITAS, 2011, p. 197).

2.4 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

No Brasil, ainda persiste uma série de obstáculos para a consolidação e a institucionalização efetiva da abordagem territorial nas políticas públicas. Ganham destaque as dificuldades políticas e culturais em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a necessidade de ações que resultem no empoderamento de grupos sociais invisibilizados, devido a desigualdade social existente; os mecanismos de financiamento que não são adequados para sustentar projetos territoriais estratégicos; a dificuldade de inserção na agenda governamental de temas relacionados ao desenvolvimento territorial, principalmente os mais conflituosos, como a reforma agrária; e por fim a falta de um marco jurídico específico (SILVA, 2013a).

A categoria “território rural” não existe na Constituição Federal de 1988. As políticas públicas com enfoque territorial caracterizam-se pela diversidade dos seus marcos jurídicos e consequentemente diferenciações dos programas em termos de estabilidade e até legitimidade (BONNAL; KATO, 2011).

As políticas de desenvolvimento territorial no Brasil assumem formatos e institucionalizações diversos. Leite et al. (2008) apresentam em seu trabalho uma tipologia das políticas públicas a partir do recorte territorial, exposta por Araújo (2007), o qual as divide a partir de quatro características principais. A primeira se caracteriza pelas políticas setoriais que se encontram territorializadas, em que as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal) estão articuladas, como é o caso do SUS. A segunda classificação se refere aos programas construídos a partir de bases territoriais específicas, como é o caso da política de Territórios Rurais da SDT/MDA. O terceiro tipo corresponde à construção de planos territoriais específicos como espaços próprios de planejamento (via PPA, por exemplo) da ação governamental. A última classificação se reporta às políticas territoriais propriamente ditas, privilegiando um enfoque de desenvolvimento endógeno, como no caso de alguns consórcios intermunicipais.

Bonnal e Kato (2011) ao realizarem uma análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil também propuseram uma tipologia de classificação dessas políticas com base na sua dinâmica territorial, semelhante à tipologia proposta por Araújo, entretanto os quatro grupos foram nomeados do seguinte modo: a) Desconcentradas: são as políticas nas quais os atores mais atuantes e as decisões são centralizadas na esfera governamental e se caracterizam pela valorização da representação dos atores públicos. Enquadram-se nesse grupo o programa Luz para Todos, o Pronaf, o Pronera e o PNRA; b) Descentralizadas: são as políticas que se caracterizam por uma efetiva repartição do poder de decisão entre as três esferas do governo e o seu compartilhamento com atores privados e da sociedade civil, com ampla divisão de responsabilidades. Nesse grupo se inserem o SUS e a política de Educação do Campo; c) As políticas de fomento a projetos territoriais: visam a incentivar projetos territoriais que se qualificam pela implantação da iniciativa em nível local, de acordo com um conjunto de regras definidas na esfera nacional. Encaixam-se nesse grupo o Pronat, os Consads e os APLs; d) As políticas concebidas no nível territorial: objetivam o fomento de projetos territoriais gerados na sociedade civil. Inserem-se nesse grupo o P1MC e o Proambiente. O programa Territórios da Cidadania diferencia-se dos demais programas apresentados anteriormente por encontrar-se em um plano programático-conceitual mais abrangente.

Para Silva (2013a), outros dois elementos marcam a maioria das políticas territoriais, o caráter participativo e a diversidade do horizonte temporal. O primeiro está relacionado ao estabelecimento de instrumentos de participação social (conselhos, fóruns, entre outros), que tem como objetivo “envolver diferentes grupos de interesse que constroem o dia a dia dos territórios para auxiliar na definição de projetos prioritários e nos processos de implementação de políticas” (SILVA, 2013a, p. 108). O segundo elemento é dependente da natureza da temática a ser trabalhada e do seu grau de conflitualidade, da abrangência social e territorial que a política expressa, da estrutura institucional e do volume de recursos necessários (SILVA, 2013a).

Com o objetivo de conduzir a gestão social, a governança e a escolha de projetos estratégicos da política territorial; os programas federais criaram as denominadas novas institucionalidades, entendidas como o conjunto de instituições (regras de funcionamento; normas explícitas e implícitas; e organizações colegiadas) que contam com a participação de representantes da sociedade civil e do Estado (DELGADO; LEITE, 2011).

Nessa dimensão abrangente das políticas territoriais podem-se distinguir diferentes atores quanto à localização das suas atividades e práticas (rural e/ou urbana), ao caráter da propriedade dos ativos e do emprego de mão de obra (setor patronal, agricultura familiar), às áreas de atuação na atividade econômica (agropecuária, indústria, serviços, etc.) e ao processo de organização e representação política (sindicatos – patronais e de trabalhadores, movimentos sociais, associações empresariais, consumidores, ambientalistas, organizações não governamentais – ONGs, entre outros) (LEITE et al., 2008).

Um mapeamento das políticas de inspiração territorial em suas interfaces com o desenvolvimento rural, realizado por Favareto (2009), destacou algumas das principais políticas compatíveis com a abordagem territorial do desenvolvimento rural: o Programa Territórios da Cidadania, o Programa Mesorregiões, o Programa Agenda XXI e o Programa de Apoio aos Territórios Rurais.

No ano de 2010, a política de desenvolvimento territorial ganhou um novo impulso quando foi aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) que, em linhas gerais, apresenta à sociedade brasileira um conjunto de diretrizes de um novo projeto de desenvolvimento rural para o país, baseado no princípio inclusivo, ou seja, “de um rural com gente”. Nesse sentido, a PDBR busca orientar as ações do Estado e valorizar seu papel enquanto órgão indutor do desenvolvimento das áreas rurais, tendo como enfoque central, a abordagem territorial (DELGADO; LEITE, 2013, p. 132).

2.5 PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS – PRONAT

A tomada de decisão do Governo Brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, se deu a partir de um processo acumulativo de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora (BRASIL, 2005a).

Essa decisão levou à criação, no ano de 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual nasceu formalmente no ano de 2004, com a missão de “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (BRASIL, 2005b, p. 3).

Nesta concepção, a SDT estabelece o conceito de território rural, para o qual adota a seguinte definição:

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005a, p. 28).

O MDA justifica sua abordagem territorial para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural, por meio de pelo menos quatro aspectos importantes: i) o rural não se resume somente à produção agrícola; ii) a escala municipal é muito limitada para o planejamento e organização de esforços visando à promoção e ao desenvolvimento, ao mesmo tempo que a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa; iii) a descentralização das políticas públicas que atribuem competências aos atores locais; iv) o território é a melhor unidade para dimensionar laços de proximidades entre pessoas, grupos sociais e instituições (BRASIL, 2005b).

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), originou-se de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar (Pronaf) chamada Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais que foi operado de 1997 a 2002. Essa linha tinha como objetivo destinar recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários e era executada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e com um modelo de gestão que, embora priorizasse a formação de conselhos com representatividade das comunidades, acabou sendo apropriada por prefeituras, em diferentes casos (LEITE et al., 2008).

O Pronaf Infra-Estrutura era de responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e em 2003, a SDT tornou-se responsável pela coordenação e pelos recursos do Programa, dando prioridade à adoção da abordagem territorial.

O Pronat teve sua origem fundamentada nas múltiplas dimensões do desenvolvimento e foi criado com o objetivo de promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia, mediante quatro eixos estratégicos: a gestão social dos territórios, o fortalecimento do capital social, a dinamização das economias territoriais e articulação interinstitucional (BRASIL, 2011a).

Para alcançar os resultados e consolidar o processo de desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, o programa estabeleceu diretrizes que podem ser resumidas em seis pontos: i) entender o território enquanto limite e potencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável; ii) compreender o desenvolvimento sustentável enquanto articulação integrada de diversas dimensões; iii) valorizar a participação e gestão social das políticas públicas; iv) atuar em sinergia com vários níveis de governo, entidades e organizações da sociedade civil; v) priorizar a redução das desigualdades sociais e econômicas; vi) incentivar a dinamização econômica dos territórios (BRASIL, 2005b).

A estratégia de desenvolvimento territorial da SDT se expressa por meio de um processo cíclico, contínuo e retroalimentador (LEITE et al. 2008), composto por três fases com períodos intercalados de atuação direta e intensificada das políticas de promoção ao desenvolvimento territorial, com períodos de acompanhamento e suporte aos territórios.

Na primeira fase se destaca a mobilização, a sensibilização e a capacitação dos diversos atores sociais do território, na busca por uma maior aproximação entre essas forças. Nesta etapa promovem-se investimentos em infraestruturas e serviços e objetiva-se a dinamização da economia por meio da organização, da inovação e da diversificação (BRASIL, 2005b).

A segunda fase é caracterizada pelo processo de planificação do território, com a elaboração de um diagnóstico participativo e uma visão de futuro, a priorização das

potencialidades e a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que visa definir os eixos estratégicos que devem ser considerados no desenvolvimento dos territórios. Por fim, na terceira fase os projetos são executados e ocorre a concretização gradual do plano que são monitorados e avaliados (BRASIL, 2005b).

Baseada nas diretrizes estabelecidas e no contexto orçamentário, a SDT determinou quatro áreas de resultado para o programa. A primeira é responsável pelo fortalecimento da gestão social do Território, entendida como:

[...] o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. (BRASIL, 2005b, p.10).

Para isso, é fundamental a constituição de espaços de participação popular, ou seja, instâncias colegiadas que promovam o planejamento participativo. Inicialmente propõe-se a formação das Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIAT), encarregadas de conduzir o processo de construção e consolidação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (ECHEVERRI, 2010).

A segunda área de resultado tem como incumbência o fortalecimento das redes sociais de cooperação, ou seja, transformar o capital social⁴ gerado nos territórios, em instrumento de otimização das ações coletivas, visando à elaboração, à implementação e à gestão dos PTDRS's. Este fortalecimento é importante para apoiar iniciativas que propiciem o aumento da capacidade técnica e articuladora dos atores sociais e *empoderem* as comunidades envolvidas com os planos territoriais (BRASIL, 2005b).

A terceira área refere-se à dinamização econômica dos territórios rurais, baseada na criação de oportunidades que visem agregar as potencialidades endógenas do território ao fortalecimento das cadeias de valor que auxiliam a inserção das pequenas empresas rurais, de integração das atividades econômicas rurais e urbanas, agrícolas e não agrícolas, que se

⁴ O capital social pode ser compreendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser provocadas pelas pessoas, organizações e movimentos com um determinado objetivo. Tem a capacidade de gerar e se basear em processos de confiança, reciprocidade e cooperação e acarreta no estabelecimento de relações duradouras de grupos e pessoas que possuem a habilidade de obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos através de ações coletivas (BRASIL, 2005b).

traduzem em uma perspectiva de geração de emprego e inclusão social (BRASIL, 2005b). “O eixo fundamental é o da inserção exitosa dos produtores locais nos fluxos mais dinâmicos das economias locais e regionais” (ECHEVERRI, 2010, p. 93).

A quarta e última área de resultado baseia-se na articulação de políticas públicas nos espaços territoriais, que visem ações de integração dos componentes e dinâmicas econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas, de modo a gerar um ambiente inovador (BRASIL, 2005b). A construção de um plano de desenvolvimento territorial pode favorecer a aplicação dos instrumentos de política, através da interlocução entre a demanda, a oferta e mecanismos institucionais de coordenação (ECHEVERRI, 2010).

Leite, Kato e Zimmermann (2012) sustentam que na perspectiva da normatização do Programa, ganham destaque dois processos: a descentralização das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais, pois são o foco da lógica da ação pública, já que a implantação efetiva tem como objetivo o fortalecimento dos processos de participação social e governança democrática. Portanto, a gestão social do território e da política territorial, não pode ser programada de forma separada da governança, do planejamento, da organização e do controle social.

A governança é a “prática pela qual se dá a gestão territorial do desenvolvimento, prática esta que passa por processos de concertação entre atores, pelo estabelecimento e solução de conflitos e assimetrias, bem como pela formação mínima de consensos” (RAMBO; COSTA, 2011, p. 271). Para Bonnal e Maluf (2009), a noção de governança propõe minimizar a estrutura estatal e criar uma rede de instituições presentes localmente, com o intuito de delegar a gestão territorial aos agentes locais (sociedade civil, representantes políticos, ONGs, empresariado, etc.).

O Colegiado Territorial tem um papel de extrema importância na operacionalização da estratégia de desenvolvimento territorial e o seu fortalecimento é central para a gestão social. É uma institucionalidade⁵ territorial que se caracteriza pela diversidade de atores sociais em sua composição, os quais devem representar gestores públicos a nível federal, estadual e municipal, organizações, instituições, segmentos sociais e produtivos existentes no território (BRASIL, 2010a).

Este órgão tem como atribuições orientar a negociação entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território;

⁵ São espaços estáveis de consulta, articulação e deliberação onde são exercitados os diálogos, as negociações, a superação de divergências, as priorizações, na busca por um projeto coeso, mas diversificado (BRASIL, 2010a).

divulgar as ações do programa; identificar demandas locais para que sejam priorizadas pelo órgão gestor; contribuir com propostas que qualifiquem e integrem as ações; promover a interação entre gestores públicos e conselhos territoriais; sistematizar as contribuições para o PTDRS e exercer o controle social do Programa (para esta última perspectiva os dois instrumentos previstos são o monitoramento e a avaliação do PTDRS) (DELGADO; LEITE, 2011).

Favareto (2010b, p.57) relata que “o grande mérito destes colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural”.

Para uma gestão eficiente, conforme as Resoluções nº 48 e nº 52 do CONDRAF, o Colegiado Territorial deve se estruturar minimamente, a partir das seguintes instâncias: Plenário (instância máxima que possui papel consultivo e deliberativo); Núcleo Dirigente ou Comissão Executiva (possui nível decisório intermediário e tem a função diretiva na implementação das ações territoriais) e Núcleo Técnico (instância de apoio ao colegiado composto por representantes técnicos do poder público e da sociedade civil, com conhecimento e *expertise* sobre temas e áreas específicas, que podem ou não compor o plenário). Podem também ser constituídas Câmaras Temáticas ou Técnicas para ampliar o processo de ação e participação dos atores (BRASIL, 2010a).

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) é o principal instrumento do Colegiado na condução e operacionalização da estratégia de desenvolvimento territorial, ou seja, de apoio à gestão social. É construído de forma participativa pelo colegiado e se expressa por meio de eixos e projetos estratégicos norteadores do desenvolvimento sustentável do território (BRASIL, 2010b).

A SDT apoia os Colegiados Territoriais por meio da Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura em Territórios Rurais (Proinf), originalmente Pronaf Infraestrutura e Serviços, o qual é um recurso disponibilizado anualmente com o objetivo de financiar a implantação, ampliação e modernização da infraestrutura, visando contribuir para a qualificação de processos produtivos e econômicos e o fortalecimento da agricultura familiar nos Territórios Rurais (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2014a). A SDT também disponibiliza assessoria técnica aos colegiados territoriais, por meio de entidades parceiras. O Assessor Técnico Territorial (ATT) tem como função assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o Colegiado e assim contribuir para a gestão social do desenvolvimento territorial (BRASIL, 2010b). A partir de 2014 ocorreram mudanças nessas assessorias e as mesmas passaram a ser realizadas por intermédio de Universidades e Institutos Federais

mediante aos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial - NEDETs, constituídos inicialmente por meio de encomendas do Governo Federal, e posteriormente via chamadas públicas do CNPq/MDA.

Com base na abordagem territorial do Pronat, a SDT/MDA passou a identificar e constituir territórios a partir de identidades regionais como elementos aglutinadores e promotores do desenvolvimento sustentável e também estabeleceu critérios de ruralidade, possibilitando analisar desde a concepção de densidade e quantitativo populacional como a predominância de agricultura familiar (ECHEVERRI, 2010).

Dentre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); presença de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (DELGADO; LEITE, 2013). A partir destes critérios foram definidos os primeiros 40 territórios e desde então outros foram delimitados.

Os estados devem identificar e eleger os municípios que comporão um determinado território rural considerando os critérios previamente estabelecidos pelo MDA. Feita a identificação, os atores sociais levantam as demandas junto aos estados, os quais encaminham a solicitação para posterior homologação do MDA, dando início ao processo de construção de programas e ações específicos a cada território (MATTEO et al., 2013).

“Estima-se que este processo de desenvolvimento rural sustentável pode levar até trinta anos para sua maturação no território.” (MATTEO et al., 2013, p.74). Deste modo, os resultados obtidos variam no tempo e no espaço, dependem dos atores envolvidos, do momento de instalação, dos estoques de capital, das dinâmicas socioeconômicas, urbanas, culturais e históricas de cada local ou território rural (MATTEO et al., 2013).

2.6 POLÍTICAS TERRITORIAIS E PARTICIPAÇÃO

De acordo com o documento “Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil” (BRASIL, 2005a), o desenvolvimento necessita de um mínimo de organização social para que os atores sociais sejam de fato protagonistas na transformação das áreas em que atuam.

O Pronat tem a gestão social como base principal do Programa, a qual procura direcionar os atores locais, aglutinados no colegiado territorial, a exercitarem o pleno protagonismo social⁶ e por este motivo é de alta complexidade (BONNAL; KATO, 2011). A estrutura e a eficiência dos processos de gestão social, não obstante seus preceitos, dependem em grande escala dos atores sociais e do modo como se apropriam desses processos. Os atores sociais são componentes imprevisíveis e específicos de cada território e nem sempre o protagonismo necessário pode ser transferido por meio da política pública (LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2012, p. 65).

Leite et al. (2008, p. 104) relatam que a mera existência de conselhos e fóruns, que proliferaram no Brasil nos últimos vinte anos, não tem sido suficiente para assegurar a dinâmica participativa, “impondo a indagação sobre quem participa, como participa e as condições da ‘participação’”. No cenário nacional, a ideia da participação ingressou como uma categoria prática, ou seja, uma categoria impulsionada para conceder sentido à ação coletiva de atores populares:

‘Participação’ é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos. Afinal, ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado (LAVALLE, 2011, p. 33).

Portanto, é necessário buscar os significados da participação, para não limitá-la somente a dimensões mensuráveis ou mais visíveis e procurar suas nuances, de modo a compreender as diferentes disponibilidades para participar da tomada de decisões nas específicas esferas societárias (LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2012).

⁶ Para Delgado e Zimmermann (2012, p.52), protagonismo social territorial é entendido como, “o processo pelo qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e como impulsionadores principais da implementação tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial”.

Para Demo (1988, p.82) “teoricamente, a questão participativa se aloja dentro de outra que é a da dominação na história”, na qual predomina a opressão, onde uma minoria tenta impor-se à maioria na busca de privilégios.

Tal contexto explica a tendência natural e esperada da política social pública de ser instrumentação do controle social e da desmobilização. Participação será interessante enquanto legitimar a ordem vigente. Do ponto de vista dos donos do poder, interessa a participação consentida e tutelada (DEMO, 1988, p. 84).

Bordenave (1994) apresenta dois pontos de vista, o primeiro refere-se aos setores progressistas, para os quais a participação é um facilitador no desenvolvimento da consciência crítica da população e fortalecedor do seu poder de reivindicação. O segundo ponto de vista, dos planejadores democráticos, entende que a participação garante o controle das autoridades por parte da população, dado que as lideranças centralizadas podem ser conduzidas facilmente à corrupção (ou, acrescentaria, à tomada de decisões em desacordo com o interesse da maioria).

Para Demo (1988; 2005) a participação é um processo de conquista, pois é uma prática infundável. Não é doação, nem imposição e nunca é suficiente. “Também não preexiste, pois o que encontramos primeiro na sociedade é a dominação. Se assim é, a participação só pode ser conquista: criar seu projeto próprio de autopromoção” (DEMO, 2005, p. 17).

Os processos participativos possuem inúmeros objetivos, dentre eles, Demo (1988) destaca: a autopromoção, como “a característica de uma política social centrada nos próprios interessados”, visando “superar a situação assistencialista de carência de ajuda” (DEMO, 1988, p. 67); a realização da cidadania; a implementação de regras democráticas de jogo (eleger, exigir prestação de contas, desburocratizar, etc.); o controle do poder, feito pela base e não somente através de leis e decretos; o controle da burocracia; a negociação, delimitada como “tratamento de divergências sobre o pressuposto das oportunidades equalizadas” (DEMO, 1988, p. 77); e por fim a cultura democrática, definida enquanto “democracia como cultura de um povo, ou seja, como marca característica de sua organização e sobrevivência” (DEMO, 1988, p. 79).

Na análise dos processos participativos, Leite et al. (2008) demonstram outros elementos que merecem aprofundamento. Primeiramente indagam sobre a natureza das instituições e dos grupos mobilizados e destacam que os processos que envolvem as chamadas “práticas participativas” englobam múltiplas dimensões, entre elas: i) o acúmulo de experiências das pessoas, que as tornam mais ou menos suscetíveis à inserção em tais redes

sociais; ii) os formatos como se estabelece e se desenvolve o processo de representação, considerando que é um processo de construção e de reiteração da legitimidade do representante e; iii) a porosidade das instituições para admitirem e criarem espaços para que os inúmeros conflitos se manifestem. E por fim destacam a importância em investigar sobre a própria natureza da representação, visto que a representação formal pode nem sempre corresponder à representação real.

A participação pode alcançar diferentes níveis e Bordenave (1994) expõe que a democracia participativa fomenta a ascensão da população a níveis cada vez mais elevados de participação nas tomadas de decisões políticas, findando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem e os que executam e sofrem as consequências das mesmas. “A importância está no fato de esta forma de democracia permitir a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade como um todo” (BUHLUNGU, 2002, p. 156).

Nas últimas décadas, a participação tem evoluído juntamente com as políticas e tem ganhado espaço significativo na elaboração de ações e na própria gestão dos instrumentos. Seu aumento baseia-se na busca por uma maior eficiência nas ações públicas, o que permite aos agentes públicos uma maior capacidade de ajustar os instrumentos às condições objetivas dos beneficiários. E sua maior importância está na definição de conteúdos de ação e no controle social (ECHEVERRI, 2010).

Esse é um avanço de grande importância na qualificação dos programas e ações do Estado, contudo:

(...) a intenção subjacente à estratégia, adiantada pela atual política de desenvolvimento rural, tem querido ir mais além. Impondo uma visão baseada na demanda, considera-se que a participação deve ultrapassar a permissão aos atores a manifestarem suas preferências e fazer acompanhamento às ações, para colocar sobre a mesa a ideia de que a participação deve traduzir-se em uma divisão diferente do poder de decisão sobre a própria política (ECHEVERRI, 2010, p. 100).

Diante desta condição é introduzida a concepção da cogestão, baseada em processos de negociação e corresponsabilidade, portanto, um processo político que procura responsabilizar os atores sociais por parte fundamental das decisões de orientação da política, o que levou à constituição de colegiados, à definição de gestão social do Território e o estabelecimento de mecanismos para validação das prioridades de investimento nos Territórios (ECHEVERRI, 2010).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa foi realizada junto ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista – CODETER-NP, do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, o qual é integrante do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - Pronat do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, portanto o Território Rural Noroeste Paulista.

O estudo subscorre que “são diversos os desafios que a política de desenvolvimento territorial enfrenta no Brasil” (LEITE et al., 2008, p.149). Entende também que o processo de formação dos Territórios implantados pela SDT enfrenta muitos obstáculos e sérias fragilidades operacionais e conceituais (LIMA; NETO, 2011), visto que são influenciados por diversos fatores e realidades complexas e dinâmicas, o que resulta na constatação de que o desenvolvimento de cada Território é singular.

A apropriação e reflexão teórica da produção científica/acadêmica sobre esta temática foram imprescindíveis ao desenvolvimento da etapa de campo da pesquisa, visando a sistematização dos conhecimentos construídos. Mas também a vivência cotidiana da pesquisadora como Assessora Técnica do Território Noroeste Paulista, nos períodos de fevereiro a dezembro de 2011 e de outubro de 2012 a março de 2014, proporcionou uma posição privilegiada para a observação e registro das ocorrências, ainda que não houvesse, previamente, a intenção da pesquisa.

Para Demo (2005), não é possível captar a qualidade observando-a, mas sim vicenciando-a: “de modo geral, é mister acentuar que, para avaliar os processos participativos, é necessário participar. Não basta a mera observação participante, porque isto ainda é coisa de observador, não de participante” (DEMO, 2005, p. 19).

A definição do objeto da pesquisa (em meados de 2013) foi determinante para que as atividades realizadas no período posterior de atuação profissional da pesquisadora no Território Noroeste Paulista passassem a ser observadas e relatadas com o rigor científico/acadêmico, necessário ao levantamento de dados.

A condição da pesquisadora permanentemente em campo, ainda que em decorrência de seu exercício profissional, levou à compreensão de que a metodologia utilizada, em muito se aproxima da observação participante, prática muito utilizada pelos pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa. A observação participante “consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo por longos períodos com os sujeitos e buscando partilhar o seu cotidiano (...)” (QUEIROZ et al., 2007, p.

278). A observação participante contribui para o pesquisador analisar a realidade social que o rodeia, possibilitando captar com maior profundidade as tensões e os conflitos existentes.

Minayo (2004) entende a observação participante como o momento em que as relações informais do pesquisador no campo são enfatizadas. “Essa ‘informalidade aparente’ reveste-se, porém de uma série de pressupostos, de cuidados teóricos e práticos que podem fazer avançar ou também prejudicar o conhecimento da realidade proposta” (MINAYO, 2004, p. 107).

Portanto, essa pesquisa de caráter qualitativo⁷ e também participativo, recorreu, além da pesquisa bibliográfica, a três instrumentos principais: caderno de campo, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

Segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica por meio de livros, artigos, anais de eventos, entre outros, tem a incumbência de resgatar o que já foi publicado sobre determinado assunto. Para a realização dessa pesquisa foram levantados materiais referentes às políticas públicas, desenvolvimento rural, abordagem territorial e políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

O caderno de campo, que convencionalmente é chamado por Minayo (2004) de diário de campo, é um instrumento utilizado para o registro das observações referentes às “conversas informais, comportamentos, cerimoniais, festas, instituições, gestos, expressões que digam respeito ao tema da pesquisa” (MINAYO, 2004, p. 100). Neste sentido, o caderno de anotações das atividades profissionais adquiriu, ao mesmo tempo, o *status* de caderno de campo de pesquisa. Este instrumento foi utilizado para registrar, em primeira mão, o conteúdo (pautas, comentários, proposições e encaminhamentos) das reuniões da Comissão Executiva do CODETER-NP, das assembleias do Colegiado, das reuniões de Câmara Temática, entre outras atividades realizadas no Território.

A pesquisa documental procura mostrar o que há acerca do tema fora do meio acadêmico (FORNAZIER; BELIK, 2011). Nesta etapa da pesquisa foram analisadas as publicações oficiais do Governo Federal referentes ao PRONAT, tais como: documentos de apoio à implantação do Programa, balanços de gestão e relatórios de execução e avaliação do Programa. Também foram utilizados os relatórios elaborados pela pesquisadora em sua função de Assessora Técnica Territorial (caracterizados como “produtos” no contrato de prestação de serviço), dos quais constam informações sobre as atividades realizadas pelo

⁷ Minayo (2004) aponta que a pesquisa qualitativa requer abertura, flexibilidade, capacidade de observação e de interação entre o grupo de investigadores e os atores sociais envolvidos. Estas são atitudes fundamentais na sua realização.

CODETER-NP e a participação das instituições e de seus representantes. Cabe destacar que a utilização desses relatórios (“produtos”) no desenvolvimento da pesquisa foi devidamente autorizada pela Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de São Paulo – DFDA/SP. A pesquisa documental contribuiu para: a compreensão do processo de implantação do Território Rural Noroeste Paulista; o levantamento das principais atividades realizadas e as análises da participação e comprometimento dos atores, além de permitir o aprofundamento e qualificação das entrevistas semiestruturadas.

As entrevistas foram realizadas de modo individual com atores sociais do Território, a partir de um roteiro semiestruturado⁸ (Apêndice A). Esta técnica busca apreender informações comportamentais e concernentes à consciência dos entrevistados de modo a contribuir na elucidação de questões (COLOGNESE; MÉLO, 1998). Teve como objetivo investigar a origem da participação do ator no Território; o modo como o mesmo avalia a sua participação e da instituição a qual representa nas instâncias do CODETER-NP; seu ponto de vista sobre o Pronat; entre outros aspectos.

Os atores sociais foram selecionados tendo por base os seguintes critérios: 1. ter sido e/ou ser membro da Comissão Executiva do CODETER-NP considerada, no âmbito dessa pesquisa, como a instância de maior atuação no Território; 2. Representar diferentes segmentos dos setores, público (municipal, estadual ou federal) e da sociedade civil. Esses critérios objetivaram a apreensão da diversidade de opiniões, contribuindo qualitativamente para o desenvolvimento da pesquisa, já que “uma amostra ideal é aquela capaz de refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões” (MINAYO, 2004, p. 102).

No total foram realizadas oito entrevistas, todas no ano de 2014, conforme indicado no Quadro 1, sendo gravadas com o consentimento dos entrevistados e, posteriormente, transcritas. No entanto, houve a necessidade da realização de uma entrevista complementar com o objetivo de levantar informações adicionais e esclarecer alguns aspectos referentes ao histórico do Território Rural Noroeste Paulista (Entrevistado G1S1). Vale ressaltar a generosidade dos entrevistados em compartilhar as informações. Em um determinado caso, a confiança de uma das pessoas entrevistadas e riqueza de seu depoimento até surpreendeu a pesquisadora, que a conhecia por uma participação muito modesta na Comissão Executiva.

⁸ Honnigmann (1954), citado por Minayo (2004), define entrevista semiestruturada como uma combinação de perguntas fechadas e abertas, onde o entrevistado tem a liberdade de expressar-se, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador. Colognese e Mélo (1998) expõem que mesmo observando um roteiro, o entrevistador pode fazer perguntas adicionais, de modo a esclarecer questões ou ajudar a recompor o contexto.

O Quadro 1 mostra a distribuição dos entrevistados em duas categorias. A primeira refere-se ao setor o qual representa, sendo quatro deles representantes da sociedade civil e os outros quatro representantes do setor público. A segunda refere-se à gestão da Comissão Executiva, a qual o representante da instituição participou. Em alguns casos, na segunda gestão houve troca do representante da instituição ou ainda o ator passou a representar outra instituição dentro do mesmo setor. Em função disso, cada instituição foi identificada por uma letra (A ao S), a mesma utilizada para identificar seu representante entrevistado, mas nesse caso acrescido do número 1 ou 2 (A1, B2, etc.) conforme tenha sido o primeiro (ou o único) indicado ou a segunda pessoa indicada para representar a instituição, respectivamente. Quando o representante mudou de instituição, sua identificação incorpora as letras das duas instituições representadas, como, por exemplo, o caso do G1S1.

Quadro 1 – Origem da representação e período de participação na Comissão Executiva dos atores entrevistados.

Atores entrevistados	Sociedade civil	Setor público	1ª gestão da Comissão Executiva (outubro/2009 a março/2013)	2ª gestão da Comissão Executiva (abril/2013 a abril/2015)
Entrevistado A1 ⁹	X		X	
Entrevistado B1	X			X
Entrevistado C1	X		X	X
Entrevistado D1K2	X		X	X
Entrevistado E1		X	X	X
Entrevistado F1		X	X	
Entrevistado G1S1		X	X	X
Entrevistado H1		X		X

Fonte: próprio autor (2014).

O conteúdo das entrevistas foi agrupado em temáticas comuns e em seguida analisadas comparativamente e à luz dos estudos teóricos realizados através das pesquisas bibliográfica e documental. Tais conteúdos foram divididos em dois temas principais: a participação dos atores e o Pronat.

A análise teve como propósito identificar a visão e avaliação dos atores sobre o PRONAT, bem como avaliar a participação dos atores, quanto ao fluxo de informações, temas abordados, levantamento de demandas e contribuições dadas, especialmente em relação a atuação dos mesmos na Comissão Executiva do CODETER Noroeste Paulista.

⁹ No decorrer do trabalho os atores entrevistados e outros integrantes da Comissão Executiva do CODETER Noroeste Paulista serão identificados apenas por uma letra aleatória, por exemplo, “Entrevistado B1”.

4 O PRONAT E O TERRITÓRIO RURAL NOROESTE PAULISTA

4.1 TERRITÓRIOS NO BRASIL E O TERRITÓRIO NOROESTE PAULISTA

De acordo com o Sistema de Informações Territoriais – SIT atualmente são considerados implantados um total de 164 Territórios Rurais no Brasil (Figura 1), os quais compreendem um total de 2.500 municípios. Dos 164 Territórios, 120 foram transformados em Territórios da Cidadania¹⁰ e os outros 44 são considerados Territórios de Identidade Rural (BRASIL, 2014b).

Entretanto, notícia publicada em 17 de maio de 2013, no site oficial do Governo Federal, Portal Brasil¹¹, veicula a informação de que “mais 74 locais entram na categoria de Territórios Rurais” e afirmam que

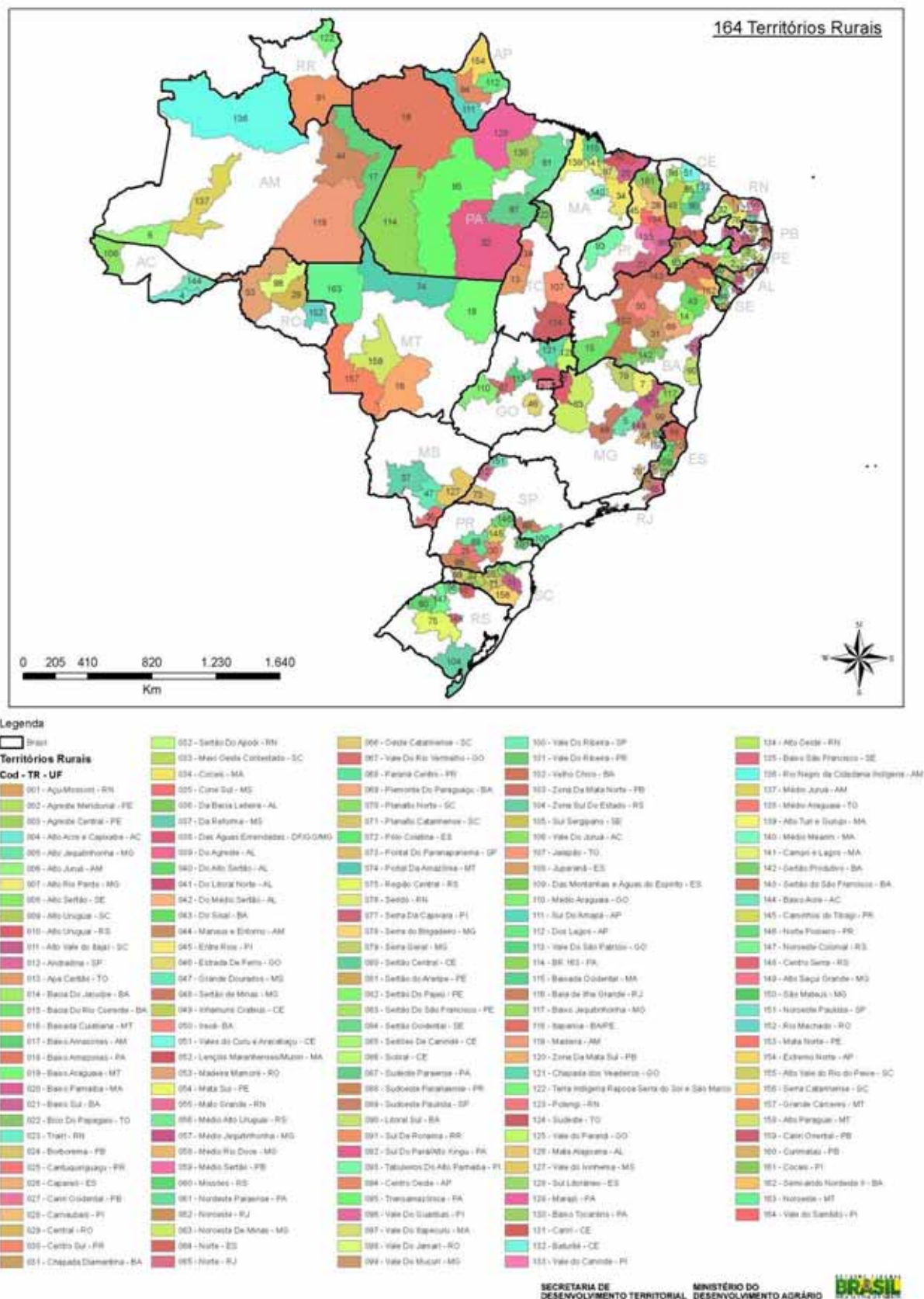
[...] a decisão faz parte do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que pretende ampliar as políticas públicas em torno do desenvolvimento rural. [...] Antes da inclusão, eram 165 [Sic] Territórios organizados. Esse número salta para 239, chegando próximo da meta estipulada de 280 Territórios Rurais até o fim de 2015. Com essa inclusão, o Pronat atinge municípios de três regiões: Centro-Oeste, Norte e Nordeste, além de beneficiar, no total, um público de mais de 65 milhões de pessoas. “Isso quer dizer que a gente tem acréscimo de um terço de novos Territórios ao Programa, 36% de novos municípios e, por meio deles, poderemos ampliar as ações de planejamento, de promoção, de articulação de políticas públicas.”, afirmou a secretária de Desenvolvimento Territorial do MDA, Andréa Butto (BRASIL, 2013a).

Como se pode notar há divergência nos dados levantados, em ambas as fontes oficiais do Governo Federal, no que se refere ao número de Territórios atuais. No Manual Operacional do Proinf de junho de 2014 (BRASIL, 2014a) constam os novos Territórios como aptos para receber recursos.

¹⁰ Delgado e Leite (2013) descrevem que durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, compreendeu-se que alguns territórios apresentavam-se mais fragilizados economicamente do que outros, portanto, necessitavam de uma atenção emergencial, com ações mais articuladas. Diante dessa percepção foi criado pelo Governo Federal em 2008 o Programa Territórios da Cidadania, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais, mas com uma gestão bem mais complexa. A primazia era atender territórios carentes no acesso aos serviços básicos, com índices de estagnação na geração de renda e escassez de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. O programa tem como objetivo a “superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, e a geração de trabalho e renda, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2011a, p.123).

¹¹ Notícia disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/05/mais-74-territorios-rurais-sao-incluidos-em-programa-de-desenvolvimento>>.

Figura 1- Localização dos 164 Territórios distribuídos no Brasil.

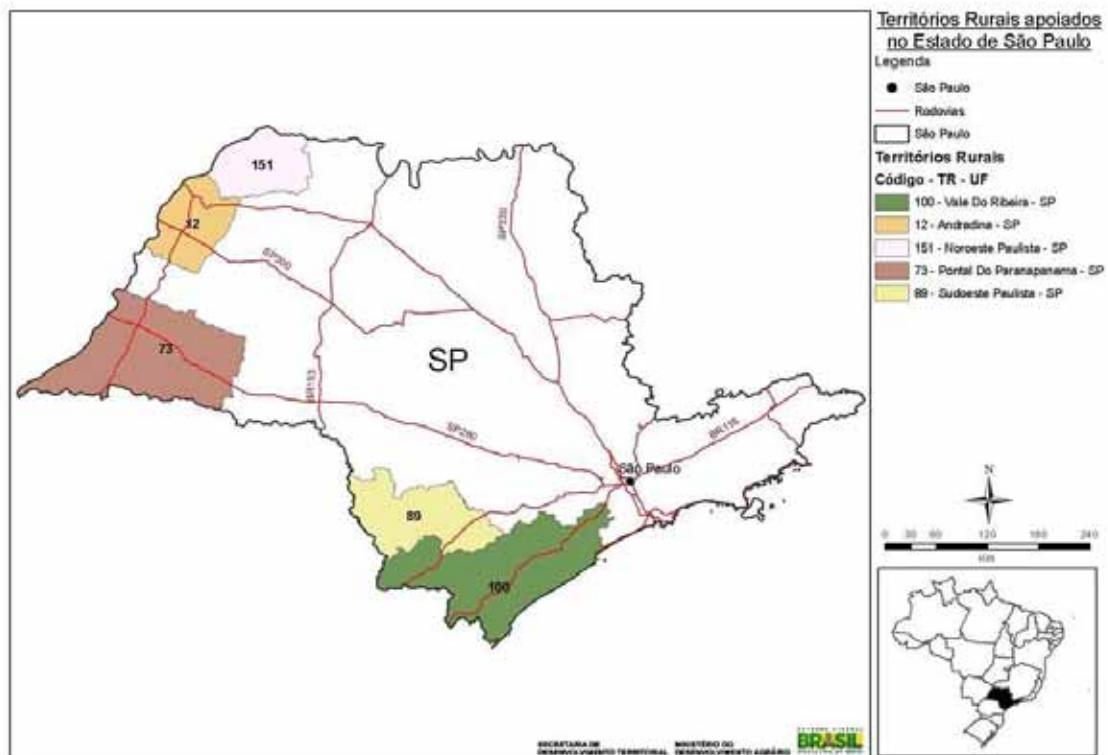


Fonte: Brasil (2009a).

O SIT é um, dentre três sistemas vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, responsável por informações quantitativas referentes à composição e caracterização dos territórios e por documentos referenciais sobre os mesmos. Além do SIT, a SDT conta com o Sistema de Informações Gerenciais – SIG, componente interno da Secretaria, que possui acesso restrito, e com o Sistema de Gestão Estratégica – SGE, ferramenta concebida com os seguintes objetivos: promover e facilitar o acesso a informações que auxiliem a gestão territorial; avaliar a gestão, os resultados e os impactos da política; e disponibilizar instrumentos para aperfeiçoar a participação, a qualidade dos investimentos públicos e o controle social (BRASIL, 2010c).

No Estado de São Paulo estão distribuídos cinco Territórios (Figura 2). Três foram reconhecidos como Territórios da Cidadania, são eles: Pontal do Paranapanema (32 municípios), Sudoeste Paulista (15 municípios) e Vale do Ribeira (25 municípios). Os Territórios de Andradina (11 municípios) e Noroeste Paulista (36 municípios) se enquadram na categoria de Territórios Rurais ou de Identidade.

Figura 2 – Localização dos cinco Territórios Rurais no Estado de São Paulo.



Fonte: Brasil (2009a).

A política de desenvolvimento territorial, implementada pelo MDA por meio da SDT, estabeleceu parcerias com entidades visando desenvolver ações para apoiar o processo de implantação e fortalecimento das ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat e do Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2011b).

Segundo a ex-Articuladora Estadual do Pronat em São Paulo¹², a SDT/MDA iniciou o trabalho com Territórios no estado de São Paulo, ainda no final de 2003, ano em que a SDT foi criada e em 2004, disponibilizou uma Consultora, referindo-se a ela própria, para implementar a política de desenvolvimento territorial. No ano de 2005, a Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços foi a primeira entidade que estabeleceu convênio com a SDT/MDA, a fim de executar ações voltadas para o desenvolvimento dos Territórios Rurais nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais (BRASIL, 2005c). A parceria com a Plural Cooperativa se estendeu até meados de 2013, quando foi encerrado o contrato de repasse nº 0328.842-16/2010/MDA, iniciado no segundo semestre de 2010, no qual foram trabalhados especialmente os processos de gestão social, as redes sociais de cooperação e o planejamento territorial nos estados de São Paulo e Espírito Santo (PLURAL, 2010).

Posteriormente, a entidade a ser conveniada foi o Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento – CEADES, por meio do contrato de repasse nº 042329/2012/MDA, com atuação nos estados de São Paulo e Minas Gerais. As ações deste contrato tiveram início no segundo semestre de 2013, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população rural, a organização e inclusão sócio-produtiva, a dinamização econômica nos Territórios Rurais e o fortalecimento dos atores sociais, por meio da adoção de princípios e de práticas da gestão social (INSTITUTO DE ESTUDOS E ASSESSORIA AO DESENVOLVIMENTO-CEADES, 2013). Para uma melhor compreensão desta estrutura, visualizar organograma no Apêndice B.

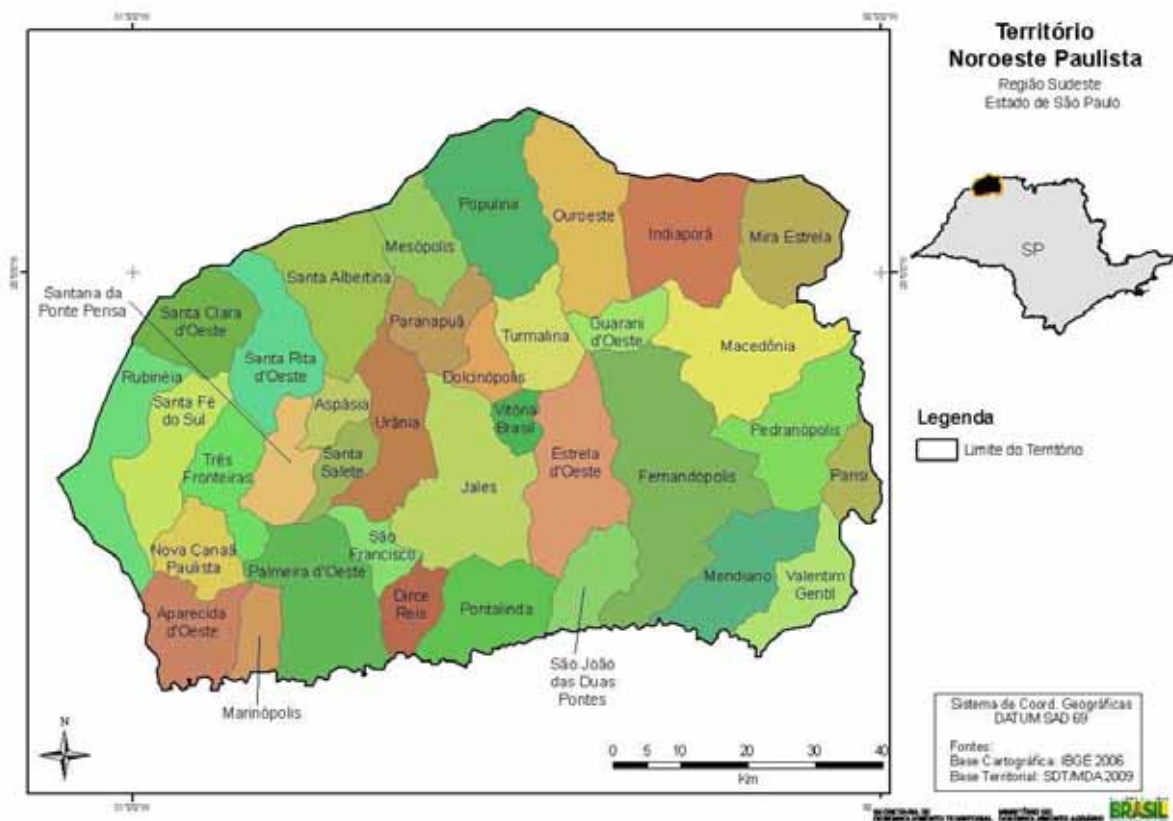
O recorte espacial dessa pesquisa faz referência ao Território Rural Noroeste Paulista, homologado em 31 de outubro de 2007 pelo MDA, o qual é constituído por 36 municípios (Figura 3) (BRASIL, 2009a). O Território compreende uma área de 6.976,848 km², representando 2,81% da superfície do Estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE, 2010).

Os municípios que compõem o Território Noroeste Paulista pertencem a três diferentes microrregiões geográficas (MRG), segundo divisão territorial apresentada pelo

¹² Informações concedidas via correio eletrônico no dia 13 de outubro de 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹³, no qual o estado de São Paulo encontra-se dividido em 63 microrregiões. Dos 36 municípios, 23 (Aparecida d'Oeste, Aspásia, Dirce Reis, Dolcinópolis, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Nova Canaã Paulista, Palmeira d'Oeste, Paranapuã, Pontalinda, Populina, Rubinéia, Santa Albertina, Santa Clara d'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita d'Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, Três Fronteiras, Urânia e Vitória Brasil) pertencem à MRG de Jales; 11 municípios (Estrela d'Oeste, Fernandópolis, Guarani d'Oeste, Indaiaporã, Macedônia, Meridiano, Mira Estrela, Ouroeste, Pedranópolis, São João das Duas Pontes e Turmalina) à MRG de Fernandópolis e dois municípios (Parisi e Valentim Gentil) pertencem à MRG de Votuporanga.

Figura 3 - Limites territoriais dos 36 municípios pertencentes ao Território Rural Noroeste Paulista e indicação de sua localização no Estado de São Paulo.



Fonte: Brasil (2009a).

¹³ ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/2014.

4.2 A REGIÃO NOROESTE PAULISTA: BREVE HISTÓRICO DE SUA OCUPAÇÃO

A ocupação e colonização efetiva do Noroeste Paulista, ocorreu a partir da década de 1930, momento no qual a economia cafeeira se encontrava em profunda crise, e com menor importância no cenário econômico nacional (SARON, 2014).

Outro fator importante foi a extensão da ferrovia (que até 1920 ficara parada em Mirassol) até as barrancas do Rio Paraná, onde chegou em 1952. As ferrovias desempenharam um papel fundamental para ocupação de toda região oeste paulista, pois o escoamento da produção de café e outros produtos dependiam basicamente desse meio de transporte (SANT'ANA, 2003).

Diante do colapso da economia cafeeira no Brasil e de um intenso processo para a definição de uma estratégia geral de industrialização, a burguesia agrária cria em 1934 a Companhia Agrícola de Imigração e Colonização (CAIC) buscando novas formas de investimento para a reprodução do capital (ROSAS, 2002, 2010).

“Nesse contexto, demonstrando interesses na área, a CAIC, em 1946, comprou as terras do Extremo Noroeste Paulista do inglês Paget” (ROSAS, 2002, p. 71), o que proporcionou “uma venda de pequenos lotes rurais a produtores oriundos de outras regiões do próprio estado de São Paulo e de Minas Gerais” (ROSAS, 2010, p.105). Os lotes possuíam entre 7,26 ha e 72,6 ha, com uma média regional de 48,67 ha (ROSAS, 2002).

A maioria dos compradores das pequenas propriedades eram ex-colonos das fazendas de café “de regiões que se encontravam em decadência econômica em função dos baixos preços desse produto no mercado nacional e internacional” (ROSAS, 2002, p. 78)

“Com a sua ‘estabilização’ na propriedade, os colonos precisavam produzir rapidamente para que pudessem pagar suas dívidas com a Companhia, e o café não era a melhor opção financeira” (ROSAS, 2002, p. 76) naquela época, mas seu fortalecimento foi gradativo, ganhando importância e levando a inserção da região no contexto econômico paulista.

Por volta de 1950, após o período de colonização marcado por pequenas propriedades, o processo se inverte e gera um aumento da concentração fundiária em toda a região, devido às dificuldades dos pequenos agricultores em ressarcir suas dívidas, o que levou os fazendeiros a adquirirem grande parte das terras, direcionando a produção, principalmente para a pecuária extensiva (ROSAS, 2002).

Os “pequenos proprietários de terra, que ainda lutavam durante a década de 1950, para saldar sua dívida com a CAIC”, cultivavam uma variedade de culturas de rápida produção,

como o arroz, feijão, milho, mamona, “todos estes produtos constituídos como de maior produção agrícola da região de Jales neste período, e em menor escala o café”, além da extração de madeira em grande escala (ROSAS, 2002, p. 99).

Locatel (2004) apud Saron (2014, p. 137) “observa que na década de 1970, e principalmente na década de 1980 embora tenha havido significativo crescimento das áreas de pastagens, que passou a ocupar a maior parte da área agrícola, a pecuária, todavia não se firmou como a principal atividade agropecuária”.

De uma forma geral, no transcorrer das décadas de 1950 a meados da década de 1980, as lavouras temporárias (algodão, milho, arroz, feijão, etc.) e as lavouras permanentes, sobretudo o café constituíam-se nas principais atividades desenvolvidas no espaço rural do Noroeste paulista, embora não ocupassem a maior parte da área agrícola (SARON, 2014, p.137).

A partir de meados da década de 1980, quando a cafeicultura entrou em profunda crise no Noroeste Paulista, o espaço rural ganhou alterações significativas. A desestruturação das principais atividades agropecuárias combinada com o fato dos grandes e médios centros urbanos atraírem fortemente a população, provocou amplo êxodo populacional e estagnação econômica em grande parte dos pequenos municípios do Noroeste Paulista (SARON, 2014).

Nas microrregiões de Jales e Fernandópolis, as atividades tradicionais, como a cafeicultura e cotonicultura, cederam espaços para diferentes plantios e atividades. A modernização agrícola na microrregião de Jales ocorreu a partir do desenvolvimento da viticultura e citricultura, cultivos que demandaram exigentes técnicas de manejo. Nesta microrregião, a fruticultura é ainda hoje para os agricultores, a principal alternativa e a maior geradora de renda no campo (SARON, 2014).

Na microrregião de Fernandópolis, a modernização agrícola ocorreu através da expansão da citricultura e principalmente por meio do setor sucroalcooleiro, ou seja, via grande capital agrário, gerando, diferentemente da microrregião de Jales, concentração fundiária e êxodo rural de maior intensidade. Entretanto, o cultivo de cana-de-açúcar também se faz presente atualmente na região de Jales de forma bastante expressiva (SARON, 2014), em alguns municípios.

Como se pode observar no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Noroeste Paulista – PTDRS, a expansão da monocultura da cana-de-açúcar é de grande preocupação para o Território e é tema recorrente nos debates realizados no mesmo, devido à forma desordenada com que tem se ampliado a área plantada, podendo trazer graves

consequências para o desenvolvimento sustentável da região, reduzindo a diversidade de atividades e concentrando a renda no capital das grandes usinas (BRASIL, 2011b).

Segundo constatação de Rosas (2010), o rural no Extremo Noroeste Paulista¹⁴

[...] possui, ainda hoje, relações típicas familiares, como um todo, no entanto vai perdendo sua identidade quando se inicia o avanço de atividades monocultoras, como a cana-de-açúcar, ou quando os filhos dos produtores se esvaem do campo à procura de oportunidades distintas no meio urbano, e até mesmo na falta de confiança que estes possuem em relação à ação do poder público municipal e sua tentativa de criar projetos de desenvolvimento territorial rural (ROSAS, 2010, p. 28)

Rosas (2010) em seu trabalho constatou que a maioria dos moradores vive na região há muito tempo e grande parte participou do processo de ocupação da mesma. Também verificou que a compra foi a forma pela qual a maioria adquiriu as terras na região, contudo ocorreram casos em que os pais repassaram as terras aos filhos e os mesmos permaneceram vivendo no estabelecimento, desde o processo de expansão da fronteira agrícola.

Diante do cenário exposto, referente ao processo de ocupação do Noroeste Paulista, é possível compreender que a região caracterizou-se como um espaço agrário conformado por uma estrutura fundiária relativamente desconcentrada (na MRG de Jales) e marcada pela presença da pequena propriedade familiar policultora.

4.3 O TERRITÓRIO RURAL NOROESTE PAULISTA: CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO

4.3.1 A caracterização do território

A divisão fundiária no Extremo Noroeste Paulista (ENP)¹⁵, segundo Rosas (2010, p.142) é baseada “principalmente em pequenos estabelecimentos rurais, com baixa inserção tecnológica e de capital, mas com boas relações de mercado e diversidade produtiva rural, na

¹⁴ O autor analisou as mudanças do espaço rural e sua relação com o espaço urbano nos seguintes municípios do Território Noroeste Paulista: Santa Fé do Sul, Santa Clara D'Oeste, Santa Rita D'Oeste, Santana da Ponte Pensa e Rubinéia.

¹⁵ Rosas (2002; 2010) em suas pesquisas, ao tratar da região Extremo Noroeste Paulista, refere-se aos municípios Santa Fé do Sul, Santa Clara d'Oeste, Santa Rita d'Oeste, Santana da Ponte Pensa e Rubinéia, no entanto ao traçar o histórico da região, abrange uma área maior, a qual é compatível com a região denominada Território Rural Noroeste Paulista.

atualidade”, alternando com produção agropecuária e com atividades não-agrícolas, condição que se estende por todo o Território Rural Noroeste Paulista.

Pode-se constatar na Tabela 1, que o Território caracteriza-se por uma estrutura fundiária baseada em pequenos estabelecimentos rurais. A grande maioria dos estabelecimentos (81,2%) está enquadrada na faixa de área de até 50 ha, embora ocupem apenas 26,26% da área total. No outro extremo, os estabelecimentos com mais de 500ha somam apenas 1,19% do total, mas ocupam 26,84% da área total.

Tabela 1- Número de estabelecimentos agropecuários e área dos estabelecimentos por grupos de área total do Território Rural Noroeste Paulista.

Grupos de área total	Número de estabelecimentos	% do Número de estabelecimentos	Área dos estabelecimentos (ha)	% da Área dos estabelecimentos (ha)
De 0,1 a menos de 5 ha	2.182	17,80	6.427	1,09
De 5 a menos de 10 ha	2.074	16,92	16.026	2,72
De 10 a menos de 20 ha	2.809	22,91	40.696	6,91
De 20 a menos de 50 ha	2.890	23,57	91.563	15,54
De 50 a menos de 100 ha	1.153	9,41	81.193	13,78
De 100 a menos de 200 ha	653	5,33	90.206	15,31
De 200 a menos de 500 ha	352	2,87	104.917	17,81
De 500 a menos de 1000 ha	100	0,82	68.045	11,55
De 1000 a menos de 2500 ha	37	0,30	50.473	8,57
De 2500 ha e mais	9	0,07	39.614	6,72
Total	12.259	100,00	589.160	100,00

Fonte: IBGE (2006).

Os dados do Censo Demográfico de 2010 indicam que a população total dos 36 municípios do Território Rural Noroeste Paulista é de 266.888 habitantes. Cabe destacar que, Fernandópolis (64.696), Jales (47.012), Santa Fé do Sul (29.239) e Valentim Gentil (11.036) são os municípios mais populosos, enquanto os outros 32 não ultrapassam os dez mil habitantes. A população residente na zona urbana totaliza 236.285 habitantes, correspondente a 88,53% do total, portanto, bastante superior a população da zona rural que corresponde a 30.603 habitantes (11,47%).

Rosas (2010) identifica que no ENP há uma sobreposição das configurações territoriais, na qual as fronteiras móveis se relacionam de acordo com a dinâmica dos diversos agentes transformadores desse espaço, que decorre entre o rural e o urbano. Para o autor, essa divisão entre o rural e o urbano é revelada na paisagem e no uso dos espaços, “pois a dependência entre eles fizeram com que tal relação dicotômica transparecesse noções de imbricamento, sobretudo na atualidade dos pequenos municípios do ENP” (ROSAS, 2010, p.209).

A agricultura familiar¹⁶ é de grande expressão no Território Rural Noroeste Paulista, elemento este, que entre outros, contribuiu para a inserção da região no Pronat, devido ao fato dos agricultores familiares serem um dos públicos considerados como prioritário do MDA.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário da Agricultura Familiar de 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar no País, ou seja, 84,39% de um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estes estabelecimentos ocupam uma área de 80.250.453 hectares, o que representa apenas 24,32% da área total ocupada pelos estabelecimentos agrários no País, demonstrando uma estrutura agrária concentrada. No Estado de São Paulo foram levantados 151.015 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 66,35% do total no estado, os quais ocupam 2.506.118 hectares, ou seja, somente 15,01% da área (IBGE, 2006).

No Território Rural Noroeste Paulista o número de estabelecimentos da agricultura familiar é bastante superior aos estabelecimentos não familiares. Este último totaliza 3.354 estabelecimentos agropecuários, frente aos 9.006 estabelecimentos da agricultura familiar, que representam 72,86% do total, o que representa 5,96% dos estabelecimentos familiares do Estado de São Paulo e, aproximadamente, 0,21% do País.

Embora os estabelecimentos da agricultura familiar sejam a maioria no Território Rural Noroeste Paulista, a área ocupada pelos mesmos corresponde a 175.930 hectares o que corresponde a apenas 29,86% da área total, no entanto, este resultado demonstra uma relativa desconcentração fundiária na região, frente aos encontrados no Estado de São Paulo e no País.

¹⁶ O Censo Agropecuário adotou o conceito de agricultura familiar baseado na lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e define como agricultor familiar aquele que: não detenha área maior que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra familiar no trabalho e na gestão do seu estabelecimento ou empreendimento; obtenha predominantemente a renda de atividades econômicas desenvolvidas no seu estabelecimento. Para o estabelecimento ser considerado da agricultura familiar é necessário atender simultaneamente a todas as condições estabelecidas (IBGE, 2006).

Conforme informações encontradas no Painel dos Assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, atualmente há cinco assentamentos na área de abrangência do Território Rural Noroeste Paulista (Tabela 2).

Como é possível observar na Tabela 2, a criação dos assentamentos na região é recente, com exceção do PA Santa Rita, localizado no município de Turmalina, implantado em 1987 e que se encontra na fase de consolidação. Os outros quatro assentamentos estão enquadrados, segundo o INCRA, no status de “assentamento criado”, ou seja, a primeira fase em que um assentamento pode se encontrar, o que pode explicar o fato de 191 famílias estarem assentadas, posto que a capacidade total é de 252 famílias. Esta recente implantação dos assentamentos no Território Rural Noroeste Paulista possivelmente irá alterar as características agrárias da região e será alvo de pesquisas no futuro, pois, já tem refletido na organização do mesmo, como aponta um dos entrevistados da Comissão Executiva do CODETER Noroeste Paulista:

[...] a partir de então, quando começou a surgir os novos assentamentos na região, a gente percebe a participação um pouco maior deles, tanto é que faz parte do Colegiado, da comissão, eles tão mais presente. Talvez pelo fato deles ser mais organizados, estarem com objetivo de desenvolver lá nos seus locais de trabalho, local de desenvolvimento da sua produção (ENTREVISTADO E1).

Tabela 2- Características gerais dos Projetos de Assentamento (PA) distribuídos nos municípios do Território Rural Noroeste Paulista.

Nome do PA	Município	Capacidade do PA (nº de famílias)	Nº de famílias assentadas	Área do PA (ha)	Data de criação
PA Fazenda Bom Jesus I	Ouroeste	66	66	850,5631	04/07/2013
PA Nossa Senhora Aparecida II	Aparecida d'Oeste	31	0	611,7448	26/02/2014
PA Santa Rita	Turmalina	39	36	1.074,22	03/12/1987
PA União	Guarani d'Oeste	79	59	1.014,354	08/11/2013
PA Ranchão	Pontalinda	37	30	502,0832	22/10/2013
Total	-	252	191	4.052,9651	-

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA (2014).

Segundo Rosas (2010, p. 22), após a decadência do café o ENP utilizou-se “de uma mescla de atividades produtivas, denominada policultura e também atividades ligadas à pluriatividade”. Conforme observamos nos dados atuais do IBGE apresentados no PTDRS do Noroeste Paulista, a maioria dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar do Território dedica-se à criação animal, correspondente a um total de 5.515 estabelecimentos, seguida da produção vegetal realizada em 4.463 estabelecimentos, embora seja a produção vegetal que gera maiores receitas para o Território (BRASIL, 2011b).

Em relação à produção animal nos estabelecimentos da agricultura familiar do Território Rural Noroeste Paulista, ganha destaque a atividade pecuária, seguida da produção de galinhas e suínos. A produção de mel vem se revelando como uma alternativa à diversificação da produção. Na produção vegetal analisada por município, os principais produtos da lavoura temporária são a cana-de-açúcar e o milho; e entre os produtos da lavoura permanente, a laranja é que se destaca com altas produções, seguida pela viticultura (BRASIL, 2011b).

4.3.2 O histórico da criação do território

As informações aqui apresentadas e, conseqüentemente, as análises realizadas decorrem do acesso aos dados obtidos por meio dos documentos disponíveis no acervo do Território, bem como dos registros contidos no caderno de campo da pesquisadora enquanto atuava como Assessora Técnica do Território Rural Noroeste Paulista. Concomitantemente ao acesso a essas fontes, a memória da pesquisadora que, participou ativamente dos acontecimentos do Colegiado, se faz presente ora complementando, ora elucidando as informações.

A região Noroeste Paulista foi alvo de três diferentes políticas públicas com abordagem territorial. A primeira, fomentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS foi responsável pela implantação do Consócio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – Consad Noroeste Paulista, no ano de 2004. O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA fomentou a segunda política através do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat ao criar o Território Rural Noroeste Paulista, no ano de 2007. A terceira política federal foi implementada pelo Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA, por meio da Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura, o qual constituiu o Território da Pesca e Aquicultura do Noroeste Paulista, no ano de 2009.

A presença de diferentes Ministérios poderia ter fortalecido o Colegiado e esta configuração de municípios, entretanto, a falta de articulação entre os Ministérios e a paralisação de algumas políticas não possibilitaram tal progresso. É possível verificar tal fato quando o Entrevistado G1S1 é questionado sobre quais às mudanças necessárias para que as ações previstas no PTDRS sejam desenvolvidas e o mesmo sugere que é necessária uma maior sintonia e uma discussão coletiva entre os Ministérios, o que poderia:

[...] ser intermediado até através do próprio MDA que tá diretamente ligado a agricultura familiar, mas ele poderia costurar esse trabalho coletivo (...) na verdade teve há alguns anos atrás que isso ficou mais próximo de acontecer, mas acabou não avançando, pelo contrário, acabou parando. Quando tava Território da Pesca; o próprio MDA; tinha o Consad; então precisava ter continuado com essa política de discussão coletiva, ter trazido mais algum reforço aí, o próprio Ministério da Agricultura [...] (ENTREVISTADO G1S1).

Leite (2010) aponta que essa diversidade de recortes territoriais existente no Brasil, simboliza um complicador importante para o estabelecimento de uma política nacional de territorialização e ainda dificulta a consolidação de um processo de territorialização das políticas públicas que seria mais transversal, menos fragmentado, institucionalizado de modo mais efetivo e de maior potencial no estímulo às possibilidades do desenvolvimento territorial no país. No entanto, o autor destaca que é preciso não esquecer:

[...] que a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também de disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo. Talvez seja essa a principal razão da permanência dessa situação, das enormes resistências encontradas para superá-la e da impossibilidade de implementação de uma política nacional, mesmo quando ‘todos’ parecem apoiar a retórica da territorialização (LEITE, 2010, p. 10).

O Consad Noroeste Paulista foi constituído como associação civil entre municípios, sem fins lucrativos em 2004, com o objetivo de “viabilizar ações conjuntas baseadas na cooperação entre entes públicos e privados, visando à geração de trabalho e renda e ações de segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2009b, p. 11-12). Este Consórcio é formado por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil.

Em seu recorte foram adotados 23 municípios (Figura 5): Dolcinópolis, Estrela do Oeste, Fernandópolis, General Salgado, Guarani D’Oeste, Indaiaporã, Jales, Macedônia, Magda, Mesópolis, Meridiano, Mira Estrela, Ouroeste, Parapuã, Parisi, Pedranópolis, Pontalina, Populina, São João das Duas Pontes, São João de Iracema, Turmalina, Valentim

financiado com recursos do MDS no ano de 2004, não foi encaminhado em tempo hábil, portanto não se efetivou, acarretando em uma desarticulação do Consad. Apesar da situação a qual se encontrava, o Consad conseguiu aprovar o projeto do Centro Integrado de Atividades de Economia Solidária da Região de Jales por meio do recurso Proinf via MDA, no ano de 2006, que foi implantado em parceria com a Prefeitura Municipal de Jales. Desde então, não houve nenhuma ação prática do Consad Noroeste Paulista, somente algumas reuniões de mobilização.

Ainda em 2004, a discussão referente à pesca na região ganhou força, apoiada na criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca do Governo Federal e no grande potencial da região, culminando na constituição do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Piscicultura da Região de Santa Fé do Sul – CIMDESPI, formado pelos seguintes municípios: Nova Canaã Paulista, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D'Oeste, Santana da Ponte Pensa e Três Fronteiras, e com o objetivo de desenvolver a piscicultura na região (BRASIL, 2008).

No final do ano de 2005, o Prefeito de Jales se interessou pela proposta do Governo Federal de criação de consórcios públicos de municípios, na busca por um amplo desenvolvimento para a região, visto que o Consad era um consórcio misto. Assim, no ano de 2006 é instituído o Consórcio de Municípios Terras do Sol com o objetivo de discutir e propor ações sustentáveis para os municípios da região (Aparecida D'Oeste, Aspásia, Dirce Reis, Dolcinópolis, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Nova Canaã Paulista, Palmeira D'Oeste, Paranapuã, Pontalinda, Rubinéia, Santa Albertina, Santa Clara D'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D'Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, Três Fronteiras, Urânia e Vitória Brasil), todavia, de acordo com os relatos dos Entrevistados F e G, o consórcio não foi bem sucedido, pois os prefeitos se preocupavam muito com questões pontuais em seus municípios.

Paralelamente, também no ano de 2005 a gestão da Prefeitura de Jales tomou conhecimento sobre a questão da política territorial do MDA, atentando-se ao fato de que a região poderia transformar-se em um Território de Identidade Rural, o que resultou na realização de contatos com a Delegada Federal do Desenvolvimento Agrário de São Paulo DFDA/SP.

A partir da criação desses [...] da existência do Consad, do consórcio da piscicultura e do consórcio terras do sol, a gente teve a idéia de buscar no MDA a criação de um Território que pudesse abranger toda essa região e que pudesse tá diretamente recebendo as políticas públicas do próprio MDA e aí

foi feito um trabalho coletivo, os três consórcios fizeram um ofício solicitando a criação desse Território junto ao MDA. (ENTREVISTADO G1S1).

Observa-se, portanto, que o Território Rural Noroeste Paulista não fez parte dos Territórios criados em um primeiro momento (2004) pelo MDA no estado de São Paulo, mas foi fruto de uma articulação da região. Conforme informações organizadas no Apêndice C, referentes às atividades realizadas no Território, verifica-se que em 08 de novembro de 2006 no município de Jales foi realizada oficina de apresentação dos programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, momento no qual foi entregue à Delegada da DFDA/SP, ofício solicitando a criação do Território de Identidade Rural, o qual indica a formação com os 39 municípios referentes aos três consórcios, todos com perfil predominante da agricultura familiar.

Após a solicitação, foram realizadas discussões a fim de definir o recorte territorial. Procurou-se levar em conta os aspectos de identidade territorial e as ponderações referentes ao número de municípios, como relata o entrevistado G1S1:

[...] essa discussão do recorte passou pela questão do Consad, pela questão do próprio consórcio da pesca, inclusive o MDA, a Dorací achava que devia ser um território com uns vinte e dois municípios no máximo, e a gente já achava que tinha que englobar as ações dos três ministérios, que era da pesca, do MDS, que já estavam ali com ações e que apesar de serem muitos municípios, a distância era muito próxima um do outro, aí no final chegou no consenso de trinta e seis municípios (ENTREVISTADO G1S1).

O Território Rural Noroeste Paulista foi então homologado em 31 de outubro de 2007 com 36 municípios em sua composição (BRASIL, 2011b). Após a homologação, em 19 de fevereiro de 2008 é organizada e realizada a I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Território Noroeste Paulista e o Seminário de Assistência Técnica e Extensão Rural, por meio de uma parceria entre Prefeitura de Jales e o Consad, já que o Território ainda não havia estabelecido uma gestão social para o mesmo. O evento contou com a participação de sindicatos e associações representativas de agricultores familiares, representantes do poder público e entidades de apoio dos 36 municípios, com o objetivo de contribuir para a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário que viria a ser concretizada nas etapas estadual e nacional posteriormente.

Com a finalidade de discutir a abordagem territorial na articulação de políticas públicas e desenvolvimento territorial e iniciar as ações referentes ao Pronat no Território Noroeste Paulista, a Plural Cooperativa em parceria com a SDT/MDA realizou a Oficina de

Formulação de Políticas e Planejamento da Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos dias 24 e 25 de julho de 2008, no município de Jales. A mesma contou com a participação de aproximadamente 70 pessoas, entre representantes do segmento da agricultura familiar, pescadores artesanais, profissionais da assistência técnica e extensão rural, técnicos de diversos setores do poder público municipal e autoridades de órgãos do poder público das três esferas (BRASIL, 2008) (Apêndice D¹⁸).

Tal atividade foi marcada por dois momentos distintos. O primeiro fez referência à apresentação da estratégia de apoio da SDT/MDA ao desenvolvimento dos Territórios Rurais, à caracterização da agricultura familiar no Noroeste Paulista e às experiências locais de políticas públicas, dentre elas: projetos de piscicultura em tanques-rede; projeto de diversificação agrícola e industrialização para agricultura familiar da região da Terra do Sol; projeto do Programa de Aquisição e Alimentos – PAA e o Centro Integrado de Atividade de Economia Solidária do Consad (BRASIL, 2008).

Ainda de acordo com Relatório de Atividades Oficina de Formulação de Políticas e Planejamento da Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território Noroeste Paulista, como metodologia de implantação do Território Rural foram indicadas: i) a constituição de um Colegiado Territorial, com representação paritária entre representantes da sociedade civil e do poder público; ii) a elaboração de diagnósticos e de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS; iii) a disponibilização de recursos para a articulação do Território e construção do PTDRS; iv) a disponibilização de recursos para estimular processos de desenvolvimento (Infraestrutura e serviços/Proinf) e dinamização econômica; v) o estímulo à articulação de políticas públicas e à formação de redes sociais de cooperação. No segundo momento foram levantadas as estratégias de organização do Território Rural Noroeste Paulista para o fortalecimento da gestão social do desenvolvimento, a fim de constituir uma instância colegiada. As instituições foram indicadas para compor o Colegiado Territorial Provisório, com base nos seguintes critérios: i) indicar uma associação por segmento, devido ao grande número de associações no Território; ii) dar prioridade para associações com representação regional; iii) garantir a diversidade da composição do Colegiado (BRASIL, 2008).

Como forma de garantir a articulação do Território nessa fase inicial e mobilizar as instituições para comporem o Colegiado Territorial foi constituída uma Comissão Territorial

¹⁸ No Apêndice D encontram-se algumas fotos a fim de ilustrar as atividades descritas na pesquisa.

Provisória, composta por um representante do Consad Noroeste Paulista, um do CIMDESPI e um do Consórcio de Municípios Terras do Sol (BRASIL, 2008).

O processo eleitoral para governos municipais ocorreu alguns meses após a realização dessa oficina e as articulações propostas ficaram prejudicadas (BRASIL, 2009b) e as ações escassas. Mesmo sem constituição oficial, três atores locais, dentre eles, dois representantes da Comissão Territorial Provisória do Território e também entrevistados na pesquisa, participaram do III Encontro Nacional dos Colegiados realizado em julho de 2008 em Fortaleza, representando o Território Rural Noroeste Paulista. Na busca por recursos para projetos territoriais via Proinf¹⁹, foi realizada a Oficina de Elaboração de Projetos de Apoio à Infraestrutura nos Territórios – Território Noroeste Paulista, nos dias 28 e 29 de abril de 2009, no município de Jales, a fim de orientar e capacitar os atores.

As atividades foram retomadas, com a articulação dos novos prefeitos e técnicos gestores municipais ainda no primeiro semestre de 2009, visando a implantação do Território da Pesca e Aquicultura do Noroeste Paulista, intitulado inicialmente de Território Jales/Fernandópolis, por meio da Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura (BRASIL, 2009b). As ações foram iniciadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA, o qual estabelecia como objetivo para o Território:

Superação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais junto às comunidades aquícolas e pesqueiras pelo aprimoramento das capacidades de autogestão dos interesses coletivos, favorecendo a inserção competitiva do segmento nas cadeias produtivas do setor e a gestão sustentável dos recursos aquícolas e pesqueiros (BRASIL, 200-, p.4).

A Oficina Territorial de Alinhamento Conceitual e Metodológico – Território Jales/Fernandópolis realizada pela parceria Plural Cooperativa/MPA, mas também com o apoio do MDS e MDA, nos dias 22 e 23 de julho de 2009, no município de Jales, teve como propósito: apresentar as ações referentes à Política Territorial da Pesca e Aquicultura; apresentar ações e políticas públicas em desenvolvimento no Território, relacionadas ao assunto; discutir o recorte territorial possível para o desenvolvimento da pesca e aquicultura; e ainda discutir as possíveis interações com as políticas de enfoque territoriais já desenvolvidas

¹⁹ O Proinf é uma ação orçamentaria de apoio a projetos de infraestrutura e serviços em Territórios Rurais, operacionalizada pela SDT/MDA. Tem a finalidade de financiar projetos estratégicos orientados pelos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), de acordo com a “priorização dos Colegiados Territoriais quanto à infraestrutura necessária à inclusão produtiva da agricultura familiar e ser coerente com as diretrizes e os objetivos da Política Pública de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário” (BRASIL, 2014a).

no território, através do MDS e MDA e buscar a estruturação de uma instância colegiada única (BRASIL, 2009b).

Dentre os resultados obtidos com a oficina é importante destacar que a representante do MDA expôs como novos desafios para o Território Rural Noroeste Paulista:

[...] coordenar a ação entre os três ministérios: MDS, MDA e MPA; constituir um órgão colegiado responsável por coordenar as ações de desenvolvimento territorial; elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), elaborar projetos específicos, compor câmaras temáticas, articular políticas complementares (três esferas de governo), promover a participação da sociedade civil; assegurar a participação das prefeituras, sobretudo garantindo a participação de técnicos de diferentes áreas (agricultura, educação, saúde, desenvolvimento social etc.) (BRASIL, 2009b, p. 15).

Para a constituição do Plenário do Colegiado Territorial foram mantidas as indicações de instituições feitas pelos participantes da Oficina Territorial de Alinhamento Conceitual e Metodológico realizada pela SDT/MDA, e de acordo com as atividades previstas no plano de trabalho do convênio Plural Cooperativa/MPA foi definida a realização de uma oficina com a presença do MPA, MDA e MDS, para discussão e implantação de um colegiado territorial (BRASIL, 2009b).

Diante de tal encaminhamento e necessidade, realizou-se no início de setembro do mesmo ano, a Oficina Territorial de Fortalecimento da Governança – Território Jales/Fernandópolis (Noroeste Paulista - SP) (Apêndice D), momento de grande valia na constituição do Colegiado Territorial. Foram convidados e participaram desta oficina, realizada em Jales, representantes de pescadores e aquicultores, representantes de sindicatos de trabalhadores rurais, técnicos da assistência técnica e extensão rural, técnicos de instituições de pesquisa e técnicos de diversos setores do poder público municipal, organizações não governamentais e autoridades (BRASIL, 2009c), conforme relata um dos entrevistados:

A gente recebeu um convite para as entidades participarem. Ainda era provisório [...]. Então foi feito... as entidades foram escolhidas, várias entidades, tanto do poder público, como da sociedade civil [...] e aí eu acabei fazendo parte da Comissão Executiva e fiquei vários anos (ENTREVISTADO D1K2).

Esta oficina teve como objetivo geral, reafirmar a política territorial da pesca e aquicultura e dentre seus objetivos específicos: “consolidar as interações com as políticas com

enfoque territorial já desenvolvidas no território, através do MDS e MDA e buscar a conformação de um colegiado único, responsável pelas ações territoriais e articulação de políticas públicas” (BRASIL, 2009c, p. 4).

De acordo com o Relatório de Atividades Oficina Territorial de Fortalecimento da Governança – Território Jales/Fernandópolis, após discussão em grupos sobre a forma de constituição do Colegiado Territorial, os presentes resolveram de forma consensual em plenária, pela constituição de um Plenário Provisório (Quadro 2), uma Comissão Executiva Provisória (Quadro 3) e três Câmaras Temáticas (Pesca e Aquicultura; Agricultura Familiar, Segurança Alimentar, Turismo e Meio Ambiente; e Desenvolvimento. Social, Saúde e Educação).

Nem todas as instituições listadas no Quadro 2 participaram da oficina como constatado pela lista de presença da mesma, todavia, em alguns casos, uma única pessoa apresentou-se como representante de mais de uma instituição. Nesta Oficina, o Plenário e a Comissão Executiva foram constituídos a partir de um consenso dos representantes presentes, considerando as instituições que manifestaram interesse em fazer parte dessas instâncias, porém de forma a garantir a paridade entre o número de instituições da sociedade civil e do setor público e a pluralidade²⁰. Foi estabelecida a regra de que caso houvesse mais de uma Associação por categoria (por exemplo, de produtores de leite), deveria ser escolhida apenas uma para representar a categoria (FILARDO, 2013).

A composição das Câmaras Temáticas (CT) foi feita a partir do agrupamento dos presentes pelo interesse em uma das três áreas de atuação das Câmaras. Das três, somente a CT de Desenvolvimento Social, Saúde e Educação não se organizou e ficou prejudicada pelo fato de haver apenas uma entidade de atuação direta na área: a Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Fernandópolis – DRADS. Devido à importância dos temas abordados por esta CT, a Comissão Executiva assumiu a tarefa de mobilizar entidades para comporem a mesma (BRASIL, 2009c).

A Comissão Executiva foi responsabilizada não só por essa, mas por outras incumbências, o que determinou desde o princípio a sua importância frente ao Colegiado. Não obstante tenha sido definido o Plenário do Colegiado, a Comissão Executiva foi encarregada de concluir o processo de formação definitiva do Colegiado e ainda de elaborar e aprovar o regimento interno (BRASIL, 2009c).

²⁰ “A *pluralidade* pressupõe que as diferentes organizações (associações, sindicatos, cooperativas etc.) de uma mesma categoria estejam representadas, assim como todas as concepções de desenvolvimento rural existentes.” (BRASIL, 2009c, p. 6).

Quadro 2 – Composição do Plenário Provisório do Colegiado (setembro/2009 a outubro/2009).

Sociedade Civil	Governamentais
1) Colônia dos Pescadores e Aquicultores Z-12 de Santa Fé do Sul	1) Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) – Pólo Regional Votuporanga
2) Cooperativa de Piscicultores de Santa Fé do Sul e Região (Coodespi)	2) Centro de Pescado Continental do Instituto de Pesca (APTA) de São José do Rio Preto
3) Cooperativa de Pescadores de Santa Fé	3) Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI)
4) Associação dos Pescadores de Santa Albertina	4) Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Piscicultura da Região de Santa Fé do Sul (CIMDESPI)
5) Rede da Cidadania (ONG)	5) Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP)
6) Assentamento Santa Rita (Turmalina/Populina)	6) Prefeituras
7) Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (FAMHESP)	7) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
8) Associações e Produtores de Leite (dois municípios)	8) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)
9) Associação dos Produtores de Borracha Natural de Santana da Ponte Pensa (APROBON)	9) Faculdade de Tecnologia de Jales – Centro Paula Souza (FATEC)
10) Associação dos Feirantes de Jales e Região	10) Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP)
11) Sindicato dos Trabalhadores Rurais (dois sindicatos)/Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP)	11) Universidade Aberta do Brasil (UAB) - Pólo Regional de Jales
12) Sindicato Rural/ Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (Faesp)	12) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)
13) Federação da Agricultura Familiar (FAF)	13) Consórcio de Municípios Terras do Sol
14) Azimute (ONG)	14) Divisão Regional Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)
15) Cooperativa dos Apicultores do Oeste Paulista (CAOP)	15) Unesp Ilha Solteira
16) Cooperativas de Produtores de Leite (dois municípios)	16) Consócio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Noroeste Paulista (Consad)
	17) Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO)

Fonte: Brasil (2009c).

Quadro 3 – Composição da Comissão Executiva Provisória do Colegiado (setembro/2009 a outubro/2009).

Sociedade Civil	Governamentais
1) FAF	1) Consórcio de Municípios Terras do Sol
2) FETAESP	2) CATI
3) APROBON	3) Consad
4) Rede da Cidadania	4) Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul
5) CAOP	5) ITESP
6) Representação de Piscicultores	6) DRADS

Fonte: Brasil (2009c).

Diante de tal processo histórico, é possível constatar que o princípio das ações do Território Rural Noroeste Paulista encontra-se concatenado com o Território da Pesca e Aquicultura do Noroeste Paulista, como relata o Entrevistado G1S1: “Foi mais ou menos conjunto, porque assim, algumas ações eram desenvolvidas pelo Território da Pesca, e foram desenvolvidas, mas assim com foco em um público diferente”.

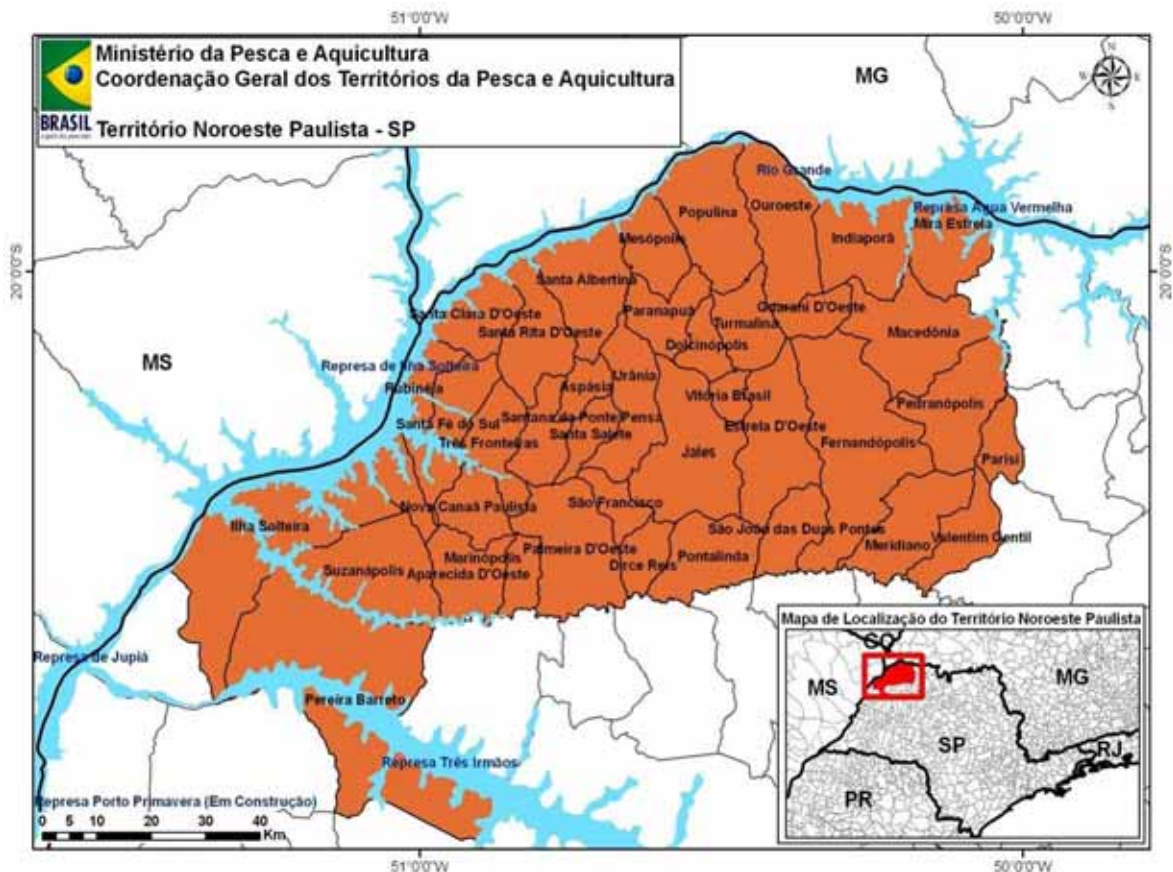
O Território da Pesca e Aquicultura serviu como esteio para o Território Rural no início, pois esse se encontrava mais estruturado, devido ao convênio celebrado entre o MPA e a Plural Cooperativa, que contava com um Articulador Territorial, profissional que auxiliava diretamente nas ações desenvolvidas pelo Território da Pesca e Aquicultura.

O recorte geográfico inicial do Território da Pesca e Aquicultura, constituído por 26 municípios, foi proposto pelo MPA e nomeado Território Jales/Fernandópolis em meados de 2009. Contudo, outras entidades de diferentes municípios passaram a participar das discussões, sendo requerida ao MPA, a inserção dos mesmos no Território (FILARDO, 2013).

Em 31 de maio de 2010 é oficialmente constituído pelo MPA um recorte geográfico denominado de Território da Pesca e Aquicultura do Noroeste Paulista, formado por 39 municípios (Figura 6): Aparecida d’Oeste, Aspásia, Dirce Reis, Dolcinópolis, Estrela d’Oeste, Fernandópolis, Guarani d’Oeste, Ilha Solteira, Indaporã, Jales, Macedônia, Marinópolis, Meridiano, Mesópolis, Mira Estrela, Nova Canaã Paulista, Ouroeste, Palmeira d’Oeste, Paranapuã, Parisi, Pedranópolis, Pereira Barreto, Pontalinda, Populina, Rubinéia, Santa Albertina, Santa Clara d’Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita d’Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, São João das Duas Pontes, Suzanópolis, Três Fronteiras, Turmalina, Urânia, Valentim Gentil e Vitória Brasil (FILARDO, 2013).

Em dezembro de 2010, finda o convênio entre a Plural Cooperativa e MPA (FILARDO, 2013) e com isso ficam paralisadas as ações do Território da Pesca e Aquicultura do Noroeste Paulista.

Figura 6 – Limites territoriais dos 39 municípios pertencentes ao Território da Pesca e Aquicultura Noroeste Paulista e indicação de sua localização no Estado de São Paulo.



Fonte: Filardo (2013).

4.3.3 O Colegiado do território: o processo de organização e o início das ações

Em seis de outubro de 2009, o Colegiado se reuniu em assembleia para discussão e encaminhamentos, visando a definição e homologação dos segmentos e das entidades representantes que comporiam o Colegiado; a discussão e aprovação do regimento interno; e a homologação dos projetos de infraestrutura apresentados nas Câmaras Temáticas. Neste momento o Colegiado já havia se intitulado Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista – CTDNP e havia escolhido um Coordenador e Secretário da Comissão Executiva Provisória, ambos representantes de instituições do poder público, os quais foram mantidos quando definida a Comissão Executiva permanente.

Com a aprovação das três propostas de projetos apresentadas, as quais serão detalhadas à frente, e após a discussão sobre a composição do Colegiado, este foi então constituído e aprovado conforme consta no Quadro 4. Houve alteração na composição do Colegiado, principalmente entre as instituições representantes do setor público, com predominância da esfera estadual, contudo foi mantida a representação das três esferas do Governo e dos atores sociais dos vários segmentos da sociedade civil, como agricultores familiares, pescadores, aquicultores e outras entidades civis, pertencentes aos municípios do recém criado Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista. Em seguida discutiu-se a composição da Comissão Executiva, definindo-a conforme indicado no Quadro 5.

Segundo a Ata referente a esta reunião do Colegiado, o Regimento Interno não foi discutido, nem tão pouco aprovado, pois não houve tempo hábil, sendo somente discutido e aprovado no dia 24 de fevereiro de 2010, quando foi realizada nova assembleia do Colegiado. Nesta assembleia (outubro de 2009) ainda foram apresentadas e aprovadas três propostas de projetos referentes ao Edital do Proinf 2010, as quais ainda serão detalhadas em item específico.

O Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista – CTDNP se estruturou da seguinte forma: i) Plenário; ii) Comissão Executiva; iii) Núcleo Técnico; iv) Câmaras Temáticas (Apêndice B). Essas instâncias são estruturadas e tem suas funções exercidas, por natureza voluntária dos atores locais.

De acordo com o Regimento Interno (COLEGIADO DO TERRITÓRIO DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE PAULISTA - CTDNP, 2010, p.3), “o Plenário é o órgão colegiado superior, ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial”, entre os quais estão: articulações institucionais; análise e aprovação do PTDRS; seleção e deliberação de projetos que promovam o desenvolvimento, articulação de políticas públicas voltadas às demandas sociais; entre outros.

O Plenário ficou composto por 32 membros, igualmente dividido entre representantes de órgãos públicos e entidades civis com atuação nos municípios que compõem o Território, de forma a garantir a paridade entre os setores sociais representativos do setor público e da sociedade civil, como apresentado no Quadro 4. O Regimento ainda define que o Plenário do Colegiado deve reunir-se, ordinariamente, uma vez por semestre.

Quadro 4 – Composição do Plenário do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista - CTDNP (1ª gestão – outubro/2009 a março/2013).

Sociedade Civil	Governamentais
1) Colônia dos Pescadores e Aquicultores Z-12 de Santa Fé do Sul	1) Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA – Votuporanga)
2) Cooperativa de Piscicultores de Santa Fé do Sul e Região (Coodespi)	2) Centro de Pescado Continental do Instituto de Pesca (APTA) de São José do Rio Preto
3) Rede da Cidadania (ONG)	3) Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI – Escritório de Desenvolvimento Rural de Jales)
4) Associação dos Pequenos Produtores Rurais Assentados Santa Rita (APRASR)	4) Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI – Escritório de Desenvolvimento Rural de Fernandópolis)
5) Federação das Associações de Produtores Rurais das Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (FAMHESP)/Associação de Santa Albertina	5) Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI – Escritório de Desenvolvimento Rural de Votuporanga)
6) Cooperativas de Produtores de Leite/Cooperativa de Santa Albertina (titular); Cooperativa de Mira Estrela (suplente)	6) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Estação Experimental de Viticultura Tropical (EMBRAPA Uva e Vinho)
7) Associação dos Produtores de Borracha Natural de Santana da Ponte Pensa (APROBON)	7) Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da Piscicultura da Região de Santa Fé do Sul (CIMDESPI)
8) Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jales (SITRUJA)	8) Prefeitura Municipal de Mesópolis (titular); Prefeitura Municipal de Fernandópolis (suplente)
9) Sindicatos Rurais/SR Fernandópolis	9) Escritório Regional do Sebrae
10) Cooperativa de Apicultores do Oeste Paulista (CAOP)	10) Divisão Regional Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)
11) Associações de Produtores rurais/Central das Associações do Município de Urânia – CAMU (titular); Associação de Produtores Rurais do Córrego do Tanquinho – Paranapuã (suplente)	11) Universidade Aberta do Brasil (UAB) - Pólo Regional de Jales
12) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP)	12) Consórcio de Municípios Terras do Sol
13) Associações de Produtores de Leite	13) Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Noroeste Paulista (Consad)
14) Cooperativa de Pesca e Aquicultura	14) Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO)
15) Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesps)	15) Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP)
16) Conselho Regional Desenvolvimento Rural Sustentável (CRDRS)	16) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

Fonte: Carmo (2009). Organização: próprio autor.

Quadro 5 – Composição da Comissão Executiva do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista CTDNP (1ª gestão – outubro/2009 a março/2013).

Sociedade Civil	Governamentais
1) FETAESP (titular)/SITRUJA (suplente)	1) CATI Jales (titular)/CATI Fernandópolis (suplente)
2) APROBON (titular)	2) CODEAGRO (titular)/Instituto de Pesca (suplente)
3) CAOP (titular)/Sindicato Rural de Fernandópolis (suplente)	3) ITESP (titular)/APTA Votuporanga (suplente)
4) CAMU (titular)/Associação de Produtores Rurais do Bairro do Tanquinho de Paranapuã (suplente)	4) DRADS (titular)/CRAS (suplente)
5) A Rede da Cidadania (titular)/APRASR (suplente)	5) Prefeitura de Mesópolis (titular)/Prefeitura de Fernandópolis (suplente)
6) Colônia de Pescadores Z-12 (titular)/Cooperativa de Pesca e Aquicultura (suplente)	6) UAB Pólo Regional de Jales (titular)/EMBRAPA Uva e Vinho (suplente)

Organização: próprio autor

Fonte: Carmo (2009).

Ao referir-se à Comissão Executiva (CE), o Regimento dispõe que a mesma deve ser composta por 12 representantes, sendo seis da sociedade civil e seis do setor público, como apresentado no Quadro 5. O mandato tem a duração de dois anos, sendo permitida a reeleição e os membros eleitos devem escolher entre si: um Coordenador Geral; um Vice Coordenador; 1º Secretário; 2º Secretário; um Coordenador das Câmaras Temáticas e um Coordenador do Núcleo Técnico. A CE deve reunir-se ordinariamente, uma vez por mês e tem como atribuição as seguintes funções:

- I. Representar a institucionalidade territorial;
- II. Coordenar as ações do CTDNP, articulando atores para a construção e implementação dos Planos e Projetos territoriais;
- III. Propor ao Plenário atividades e projetos que possam promover o engrandecimento e desenvolvimento do CTDNP;
- IV. Zelar pelos interesses e decisões obtidas do Plenário;
- V. Encaminhar os projetos propostos às Plenárias do Colegiado. (CTDNP, 2010, p. 5).

Neste caso, a Comissão Executiva contou inicialmente, apenas com os cargos de Coordenador e Secretário. A partir da atuação da Assessora Técnica Territorial (ATT), foi constatada a atuação do Secretário somente nas primeiras reuniões da CE, que a mesma

acompanhou. Já o Coordenador, atuou na função desde o início, tendo sido nomeado novamente para o cargo em 2013.

As atribuições do Núcleo Técnico (NT), segundo o Regimento Interno são: oferecer apoio técnico às atividades do CTDNP; orientar e auxiliar na coordenação das reuniões do Plenário e na aplicação dos recursos no Território; elaborar planos e estudos visando o desenvolvimento das atividades do CTDNP. O regimento propôs que o NT realizasse reuniões quando houvesse necessidade e se constituísse permanentemente a partir das seguintes representações:

- I. Por representante da Pesquisa Agropecuária Oficial Federal (EMBRAPA);
- II. Por representante da Pesquisa Agropecuária Estadual (APTA);
- III. Por representante da Extensão Rural oficial (CATI);
- IV. Por representante do Sistema das Pequenas e Microempresas rurais (SEBRAE);
- V. Por Representante do Ensino e Extensão Universitária;
- VI. Por representante do Sistema Cooperativo e Associativo Oficial (ICA);
- VII. Por representante de entidade ligada ao Meio Ambiente;
- VIII. Por representante do Órgão da Reforma Agrária Oficial (ITESP);
- IX. Por representante das Políticas de Assistência Social;
- X. Por representante da FETAESP e
- XI. Pelos coordenadores das Câmaras Temáticas (CTDNP, 2010, p. 7).

Conforme relata Filardo (2013), até o final de 2010, o NT não realizou nenhuma reunião, como também constatou esta pesquisadora enquanto atuou como Assessora Territorial. Possivelmente esta instância não obteve sucesso, devido a esta conformação permanente, de forma a impor a participação das instituições, o que levou a alterações na composição do NT posteriormente, quando ocorreu a revisão do regimento interno.

Por fim, as Câmaras Temáticas (CT), segundo o Regimento, devem ser compostas por entidades que atuem em áreas afins, sendo prevista a constituição de quantas Câmaras Temáticas se façam necessárias para o desenvolvimento desejado do Território, desde que aprovadas pelo Plenário. Têm como atribuições: diagnosticar os diferentes setores de importância para o Território; apresentar sugestões para projetos junto ao NT; analisar e aprovar os projetos apresentados (CTDNP, 2010).

Como já citado, foram criadas três Câmaras Temáticas: Agricultura Familiar; Pesca e Aquicultura; Desenvolvimento Social, com autonomia para discutirem e deliberarem a respeito dos temas pertinentes a sua área. Estas apresentaram uma ligação com os Ministérios, como pode ser notado principalmente nas ações realizadas pela CT da Pesca e Aquicultura, a qual, segundo Filardo (2013) era atuante enquanto o Território da Pesca e Aquicultura estava

ativo e com o fim do mesmo, a Câmara se desestruturou. As tentativas de reativá-la por meio da presença da Assessora Técnica do Território Rural Noroeste Paulista, a partir de 2011, foram fracassadas.

Ainda no ano de 2010, com a finalidade de colocar em atuação a Câmara Temática da Agricultura Familiar do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, (criada no ano anterior na Oficina Territorial de Fortalecimento da Governança) foi realizada uma reunião para a implantação da mesma no município de Urânia e dois meses depois nova reunião foi realizada, no município de Fernandópolis, para tratar de demandas específicas da Câmara. Ganhou destaque como a primeira ação efetiva desta CT a reivindicação da inclusão dos municípios do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista como aptos para a citricultura no zoneamento agrícola da cultura no Estado de São Paulo, conforme consta no ofício TNP/Jales nº 015/2010, enviado ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O CTDNP, por meio da Comissão Executiva, organizou neste mesmo ano um seminário sobre programas de apoio à comercialização da agricultura familiar, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos-PAA e para alimentação escolar; e outro seminário sobre o fortalecimento do associativismo e economia solidária, visando ampliar este modelo dentro do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista. Ambos os eventos foram realizados no município de Jales.

Foi a partir deste momento, que a parceria entre a Plural Cooperativa e a SDT/MDA foi firmada via contrato de repasse, visando o desenvolvimento do projeto “Apoio ao Processo de Implementação e Fortalecimento das Ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e Programa Territórios da Cidadania dos Estados do Espírito Santo e São Paulo”.

O projeto foi planejado para ser executado em 18 meses, sendo previstas cinco metas a serem alcançadas: i) apoio ao fortalecimento da gestão social nos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania; ii) elaboração e qualificação de instrumentos de planejamento territorial; iii) avaliação e monitoramento de processos de formação de agentes de desenvolvimento; iv) fornecer suporte técnico aos colegiados territoriais; v) monitoria técnica e metodológica. Para cada meta constavam as atividades específicas a serem realizadas.

A atividade inicial, organizada pela Plural Cooperativa no Território Rural Noroeste Paulista, foi a primeira Jornada de Elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS do Território Noroeste Paulista, nos dias 08 e 09 de novembro de 2010 no município de Jales, com o objetivo de iniciar o processo de elaboração do Plano em conjunto com os atores sociais locais. Esta atividade, de caráter aberto, envolveu um público

para além dos 32 membros do Plenário do Colegiado. Estiveram presentes 31 pessoas, das quais, 17 eram representantes do poder público e 14 da sociedade civil. A representação referente aos municípios ficou restrita a somente nove dos 36 que compõem o Território, ou seja, uma baixa representação (BRASIL, 2011b).

No espaço de tempo entre a primeira e a segunda jornada de elaboração do PTDRS, foi contratado um Assessor Técnico Territorial (ATT)²¹, previsto no projeto da Plural/SDT/MDA, com a atribuição geral de: assessorar no processo de construção, acompanhamento e sistematização do PTDRS; fornecer suporte técnico e consultoria ao Colegiado Territorial²². Este profissional teve a função de apoiar a execução de diferentes atividades no Território e ainda representou uma forma de ligação entre os atores sociais locais e a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no estado de São Paulo – DFDA/SP. Rocha e Silva (2011, p.11) apontam em estudo realizado em dois Territórios do estado da Bahia com foco no papel dos assessores territoriais, que estes “representam uma espécie de elo entre a coordenação da política e os atores territoriais”.

Tal Assessor atuou na função por apenas dois meses e por motivos pessoais encerrou o contrato, no entanto teve a oportunidade de se capacitar ao participar do Encontro Nacional de Capacitação dos Assessores Técnicos Territoriais. A importância dessa atividade é destacada em seu primeiro relatório:

[...] foi um marco no início dos trabalhos desta assessoria, pois focou na apresentação e aprofundamento na política territorial idealizada pela SDT/MDA, além de proporcionar uma rica troca de experiências com ATTs de outros territórios do país proporcionando uma noção dos limites e potencialidades da política territorial (BRASIL, 2011c).

Diante da necessidade em dar continuidade à assessoria técnica do Território, no início do ano de 2011, nova profissional foi contratada para o cargo de ATT²³, função que desempenhou até abril de 2014²⁴.

²¹ Função com características semelhantes ao Articulador Territorial do Território da Pesca e Aquicultura do Noroeste Paulista.

²² Atribuição descrita no edital carta-convite nº003/2010, tipo menor preço global, lançado pela Plural Cooperativa de Consultoria Pesquisa e Serviços para a contratação de técnico para realizar assessoria e acompanhamento aos núcleos dirigente e técnico do Colegiado do Território Noroeste Paulista.

²³ A nova Assessora Técnica Territorial contratada no caso é a autora desta pesquisa.

²⁴ A previsão do contrato de trabalho da Assessora Territorial realizado pela Plural Cooperativa era de 18 meses, tendo sido iniciado em fevereiro de 2011, no entanto este foi finalizado somente em agosto de 2013. Tal fato se justifica pela paralisação das atividades do projeto e consequentemente do trabalho da Assessora Territorial, durante 11 meses (de dezembro de 2011 a outubro de 2012), devido a um decreto presidencial que suspendeu os desbloqueios de recursos de todos os Contratos de Repasses firmados com as entidades conveniadas com o

Logo após a contratação da nova ATT, nos dias 09 e 10 de fevereiro de 2011, a segunda jornada de elaboração do PTDRS foi realizada no município de Jales, momento no qual, a nova Assessora foi apresentada ao Colegiado. A jornada foi conduzida por uma profissional técnica contratada pela Plural Cooperativa, também responsável pela elaboração técnica do PTDRS do Território Noroeste Paulista. O objetivo principal desta atividade foi dar continuidade ao processo de elaboração do Plano junto aos atores sociais locais. Esta atividade também envolveu um público para além dos 32 membros do Plenário do Colegiado. Estiveram presentes entre os dois dias de atividade 28 pessoas, das quais 17 estavam representando o poder público, oito a sociedade civil e três a Plural Cooperativa. Dentre os municípios que compõem o Território, foram representados apenas 11, portanto novamente uma baixa representação, ainda que ligeiramente acima da representação na primeira Jornada.

De acordo com PTDRS, “o principal resultado extraído desta atividade foi a definição das atividades a serem perseguidas pelos agentes territoriais, bem como a definição de prazo e responsáveis para a conclusão de tais atividades” (BRASIL, 2011b, p. 20). Esta atribuição, da responsabilidade em executar uma atividade do Plano, em alguns casos, foi dada às pessoas ou instituições que não estavam presentes no momento da indicação e ainda, outras atividades ficaram por definir os prazos e os responsáveis pela execução, fatos estes que prejudicaram a colocação do PTDRS em prática.

4.4 O PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO NOROESTE PAULISTA: AS AÇÕES NO TERRITÓRIO

4.4.1 A elaboração do PTDRS

Não obstante o Território Rural Noroeste Paulista tenha sido criado no ano de 2007, o documento que estabelece as orientações centrais para o desenvolvimento do mesmo, o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS do Território Noroeste Paulista foi elaborado somente no ano de 2011.

Construído coletivamente com os atores territoriais, “é, sem dúvida, o instrumento central de articulação e coordenação para o desenvolvimento e implementação da estratégia

Governo Federal, coincidindo ainda com a etapa de prestação de contas do projeto junto à Caixa Econômica Federal, situação que também leva à suspensão dos recursos referentes ao projeto. Com o novo contrato de repasse firmado entre o Ceades e a SDT/MDA, a partir de meados de 2013 foi aberto edital para contratação de um novo ATT, contudo a mesma profissional foi selecionada e manteve-se na função até abril de 2014, quando por motivos pessoais encerrou o contrato.

dos projetos territoriais em suas diferentes escalas visando à dinamização socioeconômica e sustentável dos territórios.” (BRASIL, 2010b, p. 35), cooperando consequentemente para o monitoramento e avaliação das ações por parte do Colegiado Territorial.

O PTDRS do Território Noroeste Paulista apresenta um diagnóstico das dimensões: social, econômica, ambiental e política da população do Território. A partir deste quadro, outro diagnóstico é apresentado, contendo as “forças” e as “fraquezas” do Território e as “oportunidades” e “ameaças”, estes últimos, elementos externos que poderiam vir a ser aproveitados ou afastados respectivamente pelo Território.

Os diagnósticos expostos no PTDRS permitiram a definição de sete eixos estratégicos a serem trabalhados: i) Organização social dos produtores (agricultores, pescadores e aquicultores); ii) Valorização do jovem e na vida rural; iii) Articulação de políticas públicas; iv) Fortalecimento do Colegiado Territorial; v) Comercialização; vi) Educação e cultura; vii) Meio ambiente. Para todos os eixos foram definidas ações, as quais desdobraram-se em atividades a serem desenvolvidas.

O plano se mostra muito completo e qualificado. Nota-se que muitas atividades não demandam recursos financeiros, mas sempre exigem a responsabilidade de pessoas ou de determinada instância, como exemplo, temos a Comissão Executiva, responsável por aproximadamente $\frac{1}{4}$ das atividades. O fato de responsabilizar os representantes das instituições por determinadas atividades, significa também responsabilizar uma instituição, o que pode prejudicar a efetivação das atividades do plano, pois como ocorreu no Território Noroeste Paulista, muitos representantes e instituições deixaram de participar do Colegiado após a elaboração do PTDRS.

Com a finalidade de promover a gestão do PTDRS foi formado um grupo de trabalho com quatro representantes do Colegiado, dois representantes de Prefeituras, um representante de órgão estadual e um representante de organização da sociedade civil; com a responsabilidade de avaliar periodicamente o andamento das ações e atividades propostas no plano e com a autonomia de realizar reuniões com os responsáveis diretos pelas ações.

No entanto, a gestão do plano não foi bem sucedida. Foram realizadas inúmeras tentativas de mobilização tanto dos responsáveis pelas atividades, como do grupo de trabalho. O grupo realizou apenas uma reunião, ainda no ano de 2011, na qual avaliou que o número de atividades propostas no plano era demasiado para o grupo de atores atuantes no Território. A Assessora Territorial foi responsabilizada pela elaboração de uma planilha com as atividades propostas para o ano de 2011, no intuito de levantar com os responsáveis pela execução, a real situação e a possibilidade de colocá-las em prática, contudo tal metodologia não obteve êxito.

O grupo se desmobilizou e coincidentemente os dois representantes de Prefeituras pararam de participar das atividades do Território.

Em relatório de trabalho, a Assessora avalia que não houve uma apropriação do PTDRS por parte dos atores, pois os mesmos estavam desmobilizados, no entanto é possível constatar que algumas ações e atividades do PTDRS foram realizadas durante os anos seguintes, sendo incluídas no planejamento do Colegiado, na elaboração dos projetos referentes ao Proinf e ainda pelas próprias instituições que atuam no Colegiado, ainda que as atividades não tenham sido realizadas em parceria com o Colegiado.

Deste modo é possível apontar que o PTDRS é um planejamento ousado, como se refere Gomez (2006, p. 365), pois “por um lado deve captar as especificidades de cada Território (potencialidades e fragilidades) e, por outro lado, deve ser capaz de arranjos institucionais inusitados: público e privado; estadual e federal; pluriministerial; etc.”.

Cabe destacar ainda que a versão final do PTDRS, com a data de setembro de 2011, não se encontra disponível no SIT. A versão disponível no sistema é de novembro de 2010, portanto não contém o documento completo, já que a sua elaboração foi concluída em jornada realizada no início de 2011, o que contraria o exposto no documento de apoio do MDA, o qual estabelece que a versão final do PTDRS deve ser disponibilizada na íntegra nas páginas virtuais da entidade parceira, da Delegacia do MDA, das entidades de ATER, entre outros, e que “a SDT se responsabilizará pela sua publicação no SIT”, com a finalidade principal de possibilitar a consulta por parte de pesquisadores (BRASIL, 2010b, p. 43).

4.4.2 As ações no território de desenvolvimento do Noroeste Paulista

Após a elaboração do PTDRS o Colegiado elaborou um planejamento anual para 2011, baseado em algumas ações do Plano e nas atividades propostas pela Plural Cooperativa para o cumprimento das metas estabelecidas no projeto. No entanto, somente parte das ações foi realizada, na grande maioria das vezes, devido à baixa participação e desmobilização dos municípios, marcadamente dos atores da sociedade civil. Este assunto inclusive foi pauta de muitas reuniões da Comissão Executiva, resultando em visitas às Prefeituras e às organizações formais da sociedade civil com o objetivo de mobilizar os atores.

A Câmara Temática da Agricultura Familiar realizou reunião para tratar de um problema levantado pelo Colegiado: a dificuldade de acesso aos financiamentos para atividades agrícolas, frente à obrigatoriedade da apresentação do termo de outorga do uso da água às instituições bancárias. Este assunto demandou outras reuniões, mobilizou um grande

número de atores e gerou um ofício com o pedido de solução para os pequenos e médios produtores rurais do Território, o qual foi encaminhado para órgãos federais e estaduais, aos quais competem os assuntos envolvidos. Apesar dos esforços, a ação não resultou em nenhuma alteração na legislação do Estado (OLIVEIRA et al., 2012). Esta situação, na qual uma ação se mostra insuficiente para mudar uma dada realidade (dependeria de uma mobilização mais ampla), certamente contribui para a desmobilização dos atores sociais.

Ainda no ano de 2011, a Câmara Temática de Agricultura Familiar realizou o I Ciclo de Discussões sobre a Citricultura no Território de Desenvolvimento Noroeste Paulista. Tal evento originou-se da necessidade em discutir a ausência do Fundo de Defesa da Citricultura (Fundecitrus) no serviço de defesa sanitária dos pomares, no controle do cancro cítrico nas propriedades rurais e a possibilidade de aumento da doença na cultura, colocada em pauta pela CT. Notou-se nesta atividade que apesar do expressivo número de participantes, houve uma baixa participação de agricultores, os quais deveriam ter se destacado entre o público presente. Diante da ampla divulgação do evento em todo o Território, supõe-se que a baixa participação dos agricultores tenha decorrido da dificuldade de locomoção até o município de realização do mesmo e/ou pelo período de tempo que ocupariam com tal atividade. O evento resultou na formação de um Grupo de Trabalho Permanente em Defesa da Citricultura no Território (OLIVEIRA et al, 2012).

Também visando cumprir uma ação do PTDRS, o Colegiado organizou a Reunião Ampliada de Apresentação e Discussão do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA (Apêndice D) no Território Noroeste Paulista que contou com a presença de um consultor do MDA, o qual fez uma exposição sobre o funcionamento do SUASA. A atividade resultou na criação do Grupo de Trabalho SUASA que passou a articular as demandas referentes ao assunto, dentre essas a criação do Serviço de Inspeção Municipal – SIM, nos municípios interessados e a criação de um consórcio público intermunicipal. O SUASA tornou-se uma pauta frequente e importante no Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, já que a adesão ao sistema pode resultar em um sistema único de inspeção para o Território, possibilitando a comercialização legal dos produtos de origem animal em todo o território nacional.

No segundo semestre de 2011 foi realizada uma atividade com o objetivo de rearticular a Câmara Temática da Pesca. Diante do fato desta estar totalmente vinculada ao Território da Pesca e Aquicultura do Noroeste Paulista, a reunião contou com a presença dos atores deste Território e da Superintendente Federal do Ministério da Pesca e Aquicultura de São Paulo. Foi apontado nesta reunião que a desmobilização da Câmara se deu devido à

ausência da Articuladora Territorial da Pesca e a Superintendente comunicou que o MPA não tinha um plano de ação para prosseguir com a Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura. No entanto, a Assessora Territorial do Território Rural Noroeste Paulista dispôs o seu apoio às ações da CT da Pesca e Aquicultura.

Outra atividade realizada visando cumprir uma ação proposta no PTDRS foi o Encontro de Políticas de Desenvolvimento Social no Território Noroeste Paulista. Com o objetivo de constituir a Câmara Temática do Desenvolvimento Social, a atividade contou com o apoio da Delegada Federal do Desenvolvimento Agrário de São Paulo e da DRADS Fernandópolis, mas resultou apenas na constituição de uma comissão provisória da Câmara Temática de Desenvolvimento Social, devido à baixa participação de representantes dos municípios que constituem o Território. Apenas oito estiveram presentes, o que pode demonstrar uma dificuldade em mobilizar instituições da área social. Silva (2013a) aponta que há uma incapacidade no Pronat em envolver atores de outros setores.

Embora seu corpo normativo deixe claro que tem como objetivo reduzir a pobreza e a desigualdade de territórios com características eminentemente rurais, mas com projetos que incorporem também as dinâmicas de desenvolvimento com o meio urbano (território como fim), muitas pessoas criticam o caráter altamente setorial de sua execução. A incapacidade do programa em criar mecanismos que envolvam atores sociais para além do universo da agricultura familiar faz que a abordagem territorial que o programa adota se resuma a uma mera estratégia (território como meio) de execução das políticas do próprio MDA, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF Infraestrutura) [sic]. (SILVA, 2013a, p. 106).

Esta estrutura provisória não se desenvolveu, tanto como, outros encaminhamentos dados no Território, principalmente no fim de 2011, devido a suspensão das atividades referentes ao “Projeto de apoio ao processo de implementação das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” da Plural/SDT/MDA, por um período de 11 meses. Somado a este fato, houve outro aspecto que também contribuiu na desaceleração das atividades e ações do Território, a citar: a constituição de uma nova equipe na DFDA/SP, que implicou na saída de alguns funcionários que apoiavam e acompanhavam o trabalho no Território, inclusive com a troca do Delegado Federal do MDA/SP.

O período de paralisação foi muito prejudicial para o Território. Todo o trabalho de articulação e mobilização realizado durante o ano de 2011 foi perdido, fato que pôde ser observado na retomada das atividades em outubro de 2012, com um relativo esvaziamento das reuniões, como também destacado pelos membros da Comissão Executiva. De acordo com o

Relatório de Atividades da Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial – Noroeste Paulista,

[...] o coordenador destacou o prejuízo que a interrupção das atividades do convênio que dá apoio a gestão social do território (Plural/SDT/MDA) causou, principalmente pela falta da assessora territorial e de recursos para a realização das atividades programadas pela coordenação do Colegiado, ou ainda na execução das atividades previstas no PTDRS (BRASIL, 2012a).

O ano de 2012 foi de poucas ações. Durante o período no qual não houve assessoria, a Comissão Executiva não se reuniu, no entanto houve articulação e reunião para discutir e aprovar os projetos referentes ao Edital Proinf 2012. Foi realizada ainda um evento referente à criação do consórcio público intermunicipal no Território e à adesão ao SUASA, com a participação do novo Delegado Federal, de um consultor do MDS e dos Prefeitos dos municípios do Território.

Esta ação resultou na Reunião sobre Consórcio Público e Criação do SUASA no Território, a primeira atividade após o retorno da assessoria territorial. Realizada no dia 09 de novembro de 2012 no município de Mira Estrela (Apêndice D). Esta reunião foi o ímpeto que efetivou a criação do consórcio. Com a ajuda do consultor do MDS, os dez Prefeitos presentes elaboraram e assinaram a Carta de Intenções com o objetivo de firmar a criação do consórcio público intermunicipal.

Diante da demanda apresentada pela DFDA/SP referente à implantação de cursos via Pronatec Campo²⁵, nova pauta foi inserida nas discussões do Território e a primeira reunião sobre o Pronatec Campo no Território Noroeste Paulista contou com o apoio do Delegado Federal do MDA/SP e teve como objetivo divulgar, sensibilizar e levantar as demandas do Território com vistas à implantação do Programa. Houve uma expressiva participação de representantes dos agricultores familiares, assentados e acampados (Apêndice D). No ano seguinte outras atividades realizadas resultaram em uma listagem de cursos de interesse do Território e de municípios. Os Prefeitos dos municípios se interessaram pela realização dos cursos e se propuseram a ser parceiros do Pronatec Campo, no entanto ainda seria necessário

²⁵ O Pronatec Campo é um programa implementado pelo Ministério da Educação (MEC) em parceria com o MDA, no âmbito do eixo Educação Profissional e Tecnológica (EPT) do Programa Nacional de Educação do Campo – PRONACAMPO. O programa tem como objetivo democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para os públicos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e da reforma agrária, a fim de qualificá-los (BRASIL, 2012b). As instituições ofertantes dos cursos no estado de São Paulo são: o Centro Paula Souza, via Escola Técnica Estadual (ETEC) e o Instituto Federal de São Paulo.

articular com as entidades ofertantes: Centro Paula Souza e Instituto Federal de São Paulo – IFSP.

A última atividade do ano foi a Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial – Território Noroeste Paulista (Apêndice D). Tal atividade, prevista nas metas do projeto Plural/SDT/MDA, resultou na avaliação das ações do Colegiado nos anos de 2011 e 2012 e na elaboração de um plano de ações para o primeiro semestre de 2013. A presença dos membros do Colegiado Territorial foi baixa, o que prejudicou os trabalhos de grupo previstos para a Jornada.

No plano elaborado ganhou destaque ações que visavam fortalecer o Colegiado, via mobilização junto aos prefeitos e às organizações da sociedade civil; por meio da revisão e efetivação do regimento interno e da eleição de um novo Plenário e Comissão Executiva. Também foi ressaltada a necessidade de avançar nas discussões para constituição do consórcio público intermunicipal para a adesão ao SUASA e a revisão do PTDRS.

Com o objetivo de constituição do consórcio, o início do ano de 2013 foi marcado por reuniões que visavam organizar e encaminhar as ações com este fim. O Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista – CODENOP foi constituído em abril, inicialmente por oito municípios, no entanto tem como objetivo englobar os 36 municípios do Território, conforme deliberado pelo Colegiado Territorial.

O Colegiado encontrava-se neste momento muito desmobilizado e diante da necessidade da mobilização de novos atores para participarem da eleição e obtenção de um resultado satisfatório, duas atividades preparatórias foram realizadas. A primeira reunião visou atingir os Prefeitos do Território por meio da apresentação das políticas do MDA e contou com uma significativa representação dos municípios do Território, um total de 24. A segunda foi a Reunião de Apoio a Organizações Produtivas Rurais de Base Familiar (Apêndice D), proposta para mobilizar a sociedade civil por meio da apresentação dos editais que tem por objetivo selecionar e apoiar projetos que contribuam para o fortalecimento social e econômico de organizações produtivas rurais de base familiar. A atividade contou com o apoio de representantes da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), DFDA/SP e INCRA e mobilizou aproximadamente 50 pessoas, entre representantes de cooperativas e associações de agricultores familiares, assentamento, pré-assentamentos, acampamentos, MST, ITESP, CATI e Prefeituras, totalizando 19 municípios presentes.

No mês de abril foi realizado o Encontro Anual do Território de Desenvolvimento Noroeste Paulista – Assembleia Geral do Colegiado (Apêndice D), momento no qual foi eleito um novo Plenário do Colegiado (Quadro 6). Esta atividade foi muito representativa,

contou com 70 pessoas envolvendo representantes da sociedade civil e do setor público, o que possibilitou uma renovação de 50% das instituições no Colegiado.

Diante desta significativa alteração da composição do CODETER-NP e da necessidade de realizar um planejamento com o novo Plenário e ainda eleger a Comissão Executiva, uma nova Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial – Noroeste Paulista foi realizada, também no mês de abril, com quase a totalidade dos novos membros eleitos. A jornada também teve como objetivo realizar a revisão do PTDRS.

A atividade proporcionou um pequeno debate sobre os desafios e as ações desenvolvidas pelo Colegiado. Obteve destaque a necessidade de ampliar a mobilização com os municípios e a importância da participação e da função dos atores no CODETER Noroeste Paulista. Outro importante ponto discutido foi a execução do Proinf na região, que não tem apresentado bons resultados recentemente, apesar da priorização recebida nos trabalhos do Território (este aspecto será tratado em item específico).

A matriz de ações dos sete eixos estratégicos do PTDRS elaborado em 2011 foi revisada e muitas ações e atividades sofreram alterações. Novos prazos e responsáveis pela execução foram definidos para o período entre 2013 e 2016. Desta vez teve-se o cuidado de responsabilizar as instituições e não as pessoas que as representavam; atribuir tarefas somente aos representantes que estavam presentes; e ainda responsabilizar todas as instâncias do Colegiado e não somente a Comissão Executiva.

Também foi proposto um plano de ação para ser executado no período de um ano, no qual constam as atividades que foram priorizadas pelo Plenário. A primeira é promover a estruturação física de uma sede para o Colegiado, o que foi apontado muitas vezes pelos entrevistados: “[...] enquanto o território não tiver uma sede...” (Entrevistado D1K2); “[...] uma sede, eu acho que é isso que falta” (Entrevistado G1S1). A segunda atividade propõe que sejam priorizados recursos públicos e ações aos grupos de produtores de cadeias produtivas específicas. A terceira sugere a realização de eventos que agreguem os agricultores familiares. A quarta atividade propõe a organização de um seminário com as instituições financeiras para divulgação das linhas de crédito e a última atividade priorizada refere-se à valorização das ações de assistência técnica e extensão rural.

Feita a revisão do PTDRS, foi eleita a Comissão Executiva (Quadro 7) por meio de indicações consensuais. Também foram definidos os nomes para ocupar os cargos (Quadro 8) da Comissão Executiva, conforme consta no Regimento Interno.

Quadro 6 – Composição do Plenário do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista - CODETER-NP (2ª gestão – abril/2013 a abril/2015).

Sociedade civil	Setor público
1) Associação dos Pequenos Produtores Rurais Assentados Santa Rita (APRASR)	1) Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios – Pólo Regional de Desenvolvimento Tecnológico dos Agronegócios do Noroeste Paulista – (APTA Votuporanga)
2) Cooperativa de Apicultores do Oeste Paulista (CAOP)	2) Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) – Escritório de Desenvolvimento Rural de Jales
3) Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da CUT no Estado de São Paulo (FAF)	3) Escola Técnica Estadual Dr. José Luiz Viana Coutinho – Centro Paula Souza – (ETEC Jales)
4) Associação Grupo União – Assentamento Bom Jesus	4) Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista (CODENOP)
5) Cooperativa de Assessoria Técnica e Extensão Rural (COATER)	5) Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP)
6) Associação dos Produtores de Borracha Natural de Santana da Ponte Pensa (APROBON)	6) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Estação Experimental de Viticultura Tropical – (EMBRAPA Uva e Vinho)
7) Cooperativa de Agricultores e Piscicultores de Ouroeste (Cooperouro)	7) Prefeitura Municipal de Turmalina
8) Colônia dos Pescadores e Aquicultores Z-12 de Santa Fé do Sul (Colônia Z-12)	8) Prefeitura Municipal de Jales
9) Central das Associações do Município de Urânia (CAMU)	9) Prefeitura Municipal de Mira Estrela
10) Cooperativa de Piscicultores de Santa Fé do Sul e região (Coodespi)	10) Prefeitura Municipal de Palmeira d'Oeste
11) Associação dos Pescadores e Piscicultores de Santa Albertina	11) Prefeitura Municipal de Pontalinda
12) Assentamento Santa Rita	12) Prefeitura Municipal de Dolcinópolis
13) Cooperativa Agropecuária de Mira Estrela - Coopermira	13) Prefeitura Municipal de Meridiano
14) Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jales (SITRUJA)	14) Instituto de Pesca – Centro APTA do Pescado Continental
15) Associação dos Criadores de Ovinos da Região de Jales (ASCORJ)	15) Faculdade de Tecnologia de Jales – Centro Paula Souza (FATEC)
16) Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales (Cooperjales)	16) Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS Fernandópolis)

Fonte: Oliveira (2013). Organização: próprio autor.

Quadro 7 – Composição da Comissão Executiva do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista - CODETER-NP (2ª gestão – abril/2013 a abril/2015).

Sociedade Civil	Setor Público
1) FAF	1) CATI
2) CAOP	2) APTA
3) APRASR	3) ITESP
4) Grupo União	4) EMBRAPA
5) APROBON	5) CODENOP
6) ASCORJ	6) ETEC

Fonte: Brasil (2013b).

Quadro 8 – Cargos ocupados na Comissão Executiva (2ª gestão – abril/2013 a abril/2015).

Cargo	Instituição
Coordenador Geral	ETEC Jales
Vice Coordenador	FAF
1º Secretário	APTA
2º Secretário	ASCORJ
Coordenador das Câmaras Temáticas	CATI
Coordenador do Núcleo Técnico	ITESP

Fonte: Brasil (2013b).

Devido à paralisação das atividades já mencionada, a Câmara Temática da Agricultura Familiar encontrava-se totalmente desarticulada, no entanto, inúmeras atividades foram delegadas a essa instância na revisão do PTDRS, indicando a necessidade de rearticulação da mesma. Em reunião, realizada no mês de agosto de 2013, a Câmara foi reorganizada e nesse momento foram iniciadas as discussões referentes aos projetos Proinf 2013. Apesar da formação de um grupo com os interessados em reorganizar tal Câmara, o acúmulo de atividades no Território dificultou sua atuação e novamente na tentativa de retomar as ações da Câmara foi realizada outra reunião no mês de novembro. Contudo, estiveram presentes somente membros da Comissão Executiva, o que possibilitou avaliar que há poucos atores interessados ou com disponibilidade para um maior envolvimento com o Território, portanto para um bom desempenho da Câmara será necessário mobilizar mais pessoas, já que os membros da CE já possuem sua função, ainda que não tenha restrições para participar das Câmaras Temáticas.

Mesmo após as eleições e a renovação de metade dos representantes do Colegiado, a baixa participação dos atores e a dificuldade de mobilização continuaram sendo uma realidade marcante do Território. Na tentativa de contribuir para alterar tal situação foi realizada a Jornada Territorial de Formação de Agentes de Desenvolvimento, a qual propôs capacitar pessoas ligadas às organizações do Colegiado Territorial para apoiar a implementação do PTDRS. Esta atividade possibilitou o envolvimento de um público diferente dos que vinham frequentando as reuniões; predominaram atores mais jovens e do sexo feminino, conforme pretendia-se com a atividade. No entanto, após a participação de parte destes na atividade de planejamento do Território, na qual apresentaram os resultados da Jornada, os atores se desmobilizaram.

No decorrer do ano de 2013 e no início de 2014 foram realizadas várias reuniões visando a organização e realização dos cursos via Pronatec Campo, com as instituições ofertantes, no caso do Território Noroeste Paulista, a ETEC Jales – Centro Paula Souza e IFSP Votuporanga. Uma Unidade Operacional Territorial do Pronatec Campo chegou a ser constituída, contudo muitos problemas de ordem burocrática ou estruturantes tornaram-se obstáculos, o que impediu, até o encerramento dessa pesquisa (novembro de 2014), a criação dos cursos propostos.

O ano de 2013 foi encerrado com a Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado com os seguintes objetivos: i) apresentação das ações do Colegiado em 2013 e organização e planejamento das ações para 2014; ii) reforma do Regimento Interno do Colegiado. Foi validado o planejamento proposto na Reunião Estadual das Ações Territoriais, que contou com a presença de membros de todos os Territórios do estado de São Paulo, porém mais cinco ações foram propostas para o Território: i) organização de um seminário para a juventude; ii) palestra sobre desenvolvimento territorial nas Universidades e Faculdades; iii) constituição do núcleo técnico; iv) composição da Unidade Operacional do Pronatec Campo; v) organização do Seminário para a Agricultura Familiar.

Ainda nesta atividade o Regimento Interno foi discutido e foram propostas alterações para o mesmo, as quais deveriam ser aprovadas. Porém, em virtude do número reduzido de membros do Colegiado nesta atividade, não foi possível encaminhar essa proposta. A aprovação foi adiada para o primeiro semestre de 2014, e ocorreu no mês de fevereiro por meio da Assembleia do Colegiado realizada exclusivamente com este fim. Dentre as alterações aprovadas no novo texto do Regimento Interno, cabe destacar: i) o nome do Colegiado, agora intitulado, Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Noroeste Paulista –

CODETER Noroeste Paulista; ii) o Colegiado funcionará também como órgão consultivo para o CODENOP (Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista) iii) a instituição que se ausentar por três assembleias ou reunião da CE sem justificativa, será substituída; iv) a eleição dos membros da CE será por meio de voto direto e aberto; v) o núcleo técnico será composto de forma permanente por cinco membros ligados a instituições de ensino, pesquisa e extensão, indicados pela CE (CODETER-NP, 2014).

Novamente a baixa participação dos membros do CODETER-NP foi o problema com o qual se defrontou. O início da assembleia se deu somente quando atingiu 30% de presença dos membros, já que no horário previsto, não havia a metade mais um dos representantes, conforme previsto no Regimento. Estiveram presentes 14 membros, ou seja, 44% dos integrantes do Plenário do CODETER-NP e, neste caso, ganhou destaque a participação da sociedade civil.

Diante do objetivo de adesão ao SUASA e das dificuldades encontradas para tal, foi solicitado ao Delegado Federal do MDA/SP uma reunião com o MAPA, a fim de tornar o processo mais ágil. A reunião realizada no início do ano de 2014, contou com a presença do Superintendente do MAPA/SP, representantes da DFDA/SP, Coordenador do CODETER-NP, Diretor Executivo do CODENOP e Assessora Territorial. Esta ação resultou na Reunião técnica para implantação do SUASA realizada no mês de fevereiro com a presença dos membros do CODENOP e do CODETER NP e da Gestora Estadual do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI-POA²⁶ da Superintendência do MAPA/SP. A Gestora apresentou os requisitos necessários à adesão, as normas e leis, as etapas a serem cumpridas e exemplos da ação no País. A partir desta atividade, o pedido de adesão ao SUASA foi oficializado pelo CODENOP, por meio de ofício enviado ao MAPA/SP, sendo esta a última atividade registrada referente ao processo de adesão ao SUASA.

4.4.3 As dificuldades na implantação dos Projetos Proinf

O Proinf é uma ação orçamentária, de responsabilidade da SDT/MDA que tem por finalidade apoiar com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), iniciativas de municípios, Consórcios Públicos, Estados e União, na forma de investimentos destinados a agricultores familiares localizados em territórios rurais, a partir das demandas materializadas no PTDRS e priorizadas pelos territórios, de modo a assegurar a coerência entre os eixos e projetos estratégicos definidos no PTDRS.

²⁶ O SISBI-POA é um sistema integrante do SUASA.

A elaboração e apresentação de projetos visando a obtenção de recursos via Proinf aconteceram no Território desde 2006, como pode ser verificado no Quadro 9. No entanto, os registros sobre as mobilizações, discussões e reuniões referentes ao Proinf no CODETER Noroeste Paulista, aparecem somente a partir de 2009, ou seja, desde o princípio houve organização do Território Rural visando a obtenção de recursos para projetos territoriais via Proinf. De modo geral os projetos foram elaborados pelas instituições proponentes, as quais contaram, em alguns momentos, com o auxílio da Assessora Territorial.

Em relatório intitulado Retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil, Dias e Favareto (2006, p. 23) analisam que na grande maioria dos casos “(...) a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais é pautada pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf”.

Não obstante tenham sido realizadas ações anuais desde o princípio, o Território conseguiu aprovar e implantar de fato somente três projetos no período de 2006 à 2014, embora tenha apresentado 18 projetos. Os projetos apresentados tiveram como proponentes sete diferentes prefeituras municipais, além do CODENOP. O município de Mira Estrela apresentou cinco projetos, dos quais, dois estão entre os três implantados, tendo sido o terceiro apresentado pelo município de Jales, o qual foi proponente de mais três projetos. Os municípios de Santana da Ponte Pensa e Santa Fé do Sul e o CODENOP foram proponentes de dois projetos cada um. Estrela d'Oeste, Ouroeste e Populina apresentaram um projeto por município (Quadro 9).

Os projetos apresentados no ano de 2009 (Quadro 9) foram baseados na discussão realizada na reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar, na qual foram indicadas as seguintes temáticas para elaboração de projetos: apoio à cadeia do mel; apoio à estruturação da cadeia da seringueira; apoio à cadeia do leite (especialmente comercialização); apoio à cadeia da fruticultura (especialmente comercialização e agregação de valor); apoio à cadeia de hortaliças (centro de comercialização) (BRASIL, 2009c). Tais indicações levaram à apresentação e homologação de três projetos na assembleia do Colegiado em outubro desse mesmo ano.

Os projetos apresentados a fim de concorrer ao Edital Proinf 2009 foram: i) Projeto de Apoio ao Desenvolvimento da Qualidade do Leite e Nutrição Animal do Território Noroeste Paulista; ii) Projeto Integrado de Beneficiamento de Mel e Estímulo a Cadeia Apícola da Região Noroeste Paulista; iii) Projeto de Apoio à Diversificação da Produção através da Cultura da Seringueira na Agricultura Familiar.

Estes projetos foram aprovados pela SDT no mesmo ano, no entanto até meados do ano de 2011, nenhum havia sido implantado, o que gerou questionamentos por parte da

Comissão Executiva e levou ao levantamento dos motivos com a ajuda da Articuladora Estadual. O primeiro projeto demandou a realização de um pregão pela Prefeitura de Mira Estrela para a compra de materiais para a implantação do projeto, fato que estava impedindo a CEF de solicitar o pagamento do projeto à SDT, mas o projeto foi implantado posteriormente.

O segundo projeto encontrava-se com cláusula suspensiva na CEF, devido ainda, à pendência de documentos, no entanto, apesar do projeto ser do ano de 2009, ainda em 2011 a CEF estava solicitando alguns documentos via ofício, os quais foram encaminhados pela Prefeitura de Estrela D'Oeste. O terceiro projeto também encontrava-se com cláusula suspensiva devido a uma declaração da Prefeitura de Santana da Ponte Pensa que estava com o prazo vencido na CEF, já que o projeto havia sido enviado há tempos; tal declaração foi atualizada e o Engenheiro técnico responsável da CEF realizou vistoria na área a ser destinada ao projeto e solicitou uma lista de documentos à Prefeitura de Santana da Ponte Pensa.

Apesar dos esforços de diferentes partes, somente o primeiro projeto conseguiu sanar suas pendências e ser de fato implantado. As outras Prefeituras não conseguiram providenciar todos os documentos solicitados. É possível notar dois aspectos: certa negligência por parte da CEF quanto aos projetos Proinf e falta de empenho das Prefeituras Municipais.

Silva (2013b) também constatou que em vista do município ter de obedecer a uma série de condições para formalizar convênio a fim de acessar o recurso, não necessariamente os recursos empenhados e liquidados pelo MDA, se concretizam em investimento nos municípios, devido a diversos fatores como: municípios proponentes em situação de inadimplência com a União; dificuldade dos municípios proponentes em conseguir toda a documentação exigida pela CEF; falta de prioridade da própria CEF em encaminhar os projetos do Pronat; ineficiência ou má gestão por parte do proponente.

No primeiro caso, os projetos foram elaborados no ano de 2009 e somente no ano de 2011, justamente no período em que a Articuladora Estadual em parceria com a Assessora Territorial buscaram as informações referentes aos projetos junto à CEF e às Prefeituras, é que a CEF voltou a solicitar documentos pendentes que fomentavam a cláusula suspensiva do projeto. No segundo caso, as Prefeituras acabaram sendo forçadas a serem proponentes dos projetos, já que as organizações sociais não são autorizadas, mas nem sempre há um verdadeiro interesse das Prefeituras em realizar tais projetos.

O Entrevistado C1 faz a seguinte referência em função da não aprovação do projeto proposto pela instituição a qual representa: “Um grande desenvolvimento social seria aquele projeto que a gente tentou com o Território (...) a associação buscou essa contribuição, só que aí faltou outra coisa, aí faltou... interesse da prefeitura”.

Quadro 9 - Relação dos projetos elaborados no Território Noroeste Paulista, visando a obtenção de recursos Proinf, seus respectivos proponentes e sua situação atual.

Ano	Projeto	Proponente	Situação
2006	Aquisição e implantação de tanque de resfriamento: aquisição de um tanque de resfriamento de leite com capacidade para 500 litros; adequação das instalações do tanque; Capacitação dos Agricultores Familiares Envolvidos no Projeto Sobre Gestão do Empreendimento e Organização	Prefeitura Municipal de Mira Estrela	Implantado
2007	Edificação do Centro Integrado de Atividades de Economia Solidária da Região de Jales: construção do prédio; aquisição de máquinas e equipamentos e mobiliário	Prefeitura Municipal de Jales	Implantado
2008	Implantação e ampliação da heveicultura nas propriedades que estão inclusas no Território Noroeste Paulista: implantação de viveiro de mudas de seringueira; aquisição de trator; construção de laboratório para análise de látex	Prefeitura Municipal de Santana da Ponte Pensa	Não aprovado. Razão: projeto técnico precário e justificativa insuficiente para o investimento pretendido
2008	Construção e implantação de abatedouro de peixes	Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul	Não aprovado. Razões: falta de dados e informações.
2009	Projeto de Apoio ao Desenvolvimento da Qualidade do Leite e Nutrição Animal do Território Noroeste Paulista: aquisição de tanque rodoviário e tanque de resfriamento; construção de abrigo para resfriadores; aquisição de equipamentos para fábrica de ração; aquisição de equipamentos para manejo de solo	Prefeitura Municipal de Mira Estrela	Implantado
2009	Projeto Integrado de Beneficiamento de Mel e Estímulo a Cadeia Apícola da Região Noroeste Paulista	Prefeitura Municipal de Estrela d'Oeste	Devido a pendências não solucionadas, houve devolução do recurso financeiro.
2009	Projeto de Apoio à Diversificação da Produção através da Cultura da Seringueira na Agricultura Familiar	Prefeitura Municipal de Santana da Ponte Pensa	Devido a pendências não solucionadas, houve devolução do recurso financeiro.

Ano	Projeto	Proponente	Situação
2010	Projeto de Estruturação do Escritório-Sede do Território de Desenvolvimento Noroeste Paulista	Prefeitura Municipal de Jales	Não aprovado
2010	Projeto de Apoio no Processamento de Frutas Cítricas de Pequenos Produtores Familiares	Prefeitura Municipal de Jales	Não aprovado
2010	Projeto de Apoio à Comercialização de Frutas Cítricas de Pequenos Produtores Familiares	Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul	Não aprovado
2011	Projeto de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Leiteira: aquisição de dois aparelhos de ultrassonografia, um crioscópio, uma desnatadeira, uma balança eletrônica e dois tanques de expansão.	Prefeitura Municipal Mira Estrela	Não aprovado. Razão: falta de conteúdo na justificativa do projeto
2012	Projeto Centro de Vendas de Produtos de Origens Agropecuárias: implantação de barracão de comercialização e equipamentos	Prefeitura Municipal de Ouroeste	Rejeitado pela área técnica da SDT em razão da falta de documentos e da não adequação ao Acórdão nº 1554/2011-TCU
2012	Projeto Independência e Maior Rentabilidade aos Produtores regionais: aquisição de caminhão tanque e construção de barracão para fabrica de ração	Prefeitura Municipal de Populina	Rejeitado pela área técnica da SDT em razão da falta de documentos e da não adequação ao Acórdão nº 1554/2011-TCU
2012	Projeto de Apoio a Pecuária Leiteira: implantação de laboratório de análise de leite e aquisição de veículo utilitário	Prefeitura Municipal de Mira Estrela	Rejeitado pela área técnica da SDT em razão da falta de documentos e da não adequação ao Acórdão nº 1554/2011-TCU
2012	Projeto de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Pesca: aquisição de tanques-rede	Prefeitura Municipal de Mira Estrela	Rejeitado pela área técnica da SDT em razão da falta de documentos e da não adequação ao Acórdão nº 1554/2011-TCU

Ano	Projeto	Proponente	Situação
2012	Projeto de Apoio a Agroindústria Familiar no CODETER Noroeste Paulista: implantação de agroindústria de sucos de laranja e uva e aquisição de veículo	Prefeitura Municipal de Jales	Rejeitado pela área técnica da SDT em razão da falta de documentos
2013	Estruturação de Consórcio Público para implantação de serviços de inspeção sanitária e SUASA: Apoio a constituição de estrutura física	Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista - CODENOP	Aprovado, porém não foi efetivado o empenho do recurso financeiro em razão da falta de documentos.
2014	Estruturação de Consórcio Público para implantação de serviços de inspeção sanitária e SUASA: Apoio a constituição de estrutura física	Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista - CODENOP	Em análise

Organização: próprio autor.

Fonte: Brasil (2011d; 2014c) e Carmo (2009; 2010).

Tarsitano (2012) ao avaliar os projetos Proinf do Território Andradina (SP) verificou que há uma carência no comprometimento das Prefeituras com as propostas do Colegiado Territorial, a participação destas ainda não é efetiva. Leal (2010) constatou que grande parte dos projetos no Território Vale do Ribeira (Paraná) estão “parados” e que são muitas as dificuldades encontradas para serem efetivados, dentre elas: os impasses jurídicos na CEF e também problemas dentro das Prefeituras Municipais. “A dependência desses atores sociais, de instituições como a Caixa é um fator que não pode ser negligenciado, pois esta muitas vezes acaba impedindo a liberação dos recursos devido a todo um ritual burocrático necessário para a liberação dos mesmos” (LEAL, 2010, p. 101).

Os projetos referentes ao edital Proinf 2010, conforme Quadro 9, foram apresentados e homologados em assembleia do Colegiado em fevereiro de 2010, contudo, nenhum dos três projetos enviados à SDT foi aprovado. Não há registros quanto aos motivos que redundaram nesse fato, mas é provável que houve falta de informações e documentação, como em outros casos.

No ano de 2011, precedente à discussão e homologação das propostas para o Edital do Proinf 2011, foi realizada reunião com o objetivo de apresentar o Manual de operacionalização do Proinf 2011, visando esclarecer dúvidas e contribuir para a elaboração dos projetos. Aproveitou-se a atividade para também levantar os eixos prioritários para o Território. Foram elencados: i) cadeia produtiva do leite; ii) estrutura de apoio ao Colegiado Territorial Noroeste Paulista; iii) apoio à comercialização; iv) cadeia produtiva do citros. Para

o ano de 2011 o recurso referente aos projetos Proinf teve seu valor bastante reduzido, tendo sido ofertado R\$300.000,00 por Território, enquanto nos anos anteriores haviam sido disponibilizados R\$600.000,00.

Em assembleia do Colegiado para a homologação das propostas, estiveram presentes apenas 12 membros do CODETER-NP, no entanto foi aprovado o único projeto apresentado, intitulado “Projeto de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Leiteira” com o objetivo de beneficiar agricultores familiares de seis municípios do Território. Nota-se que há uma baixa participação dos membros e uma desarticulação, quando a situação deveria ser oposta, já que assuntos referentes a recursos públicos costumam ser um atrativo aos atores.

Em reunião da Comissão Executiva posteriormente, foram discutidas as dificuldades encontradas na elaboração do projeto enviado, as inúmeras solicitações de correções exigidas e ainda a demanda do Território em apresentar um projeto de estruturação de uma sede para o CODETER, porém faltaram atores e articulação para realizar a ação. Tais considerações trouxeram à tona na reunião a necessidade de se criar um grupo técnico para orientar na elaboração dos projetos referentes ao Proinf, como também apontou um dos entrevistados:

Uma das coisas que eu sempre defendia no Território é que a gente tem que ter um corpo técnico preparado para a elaboração de projetos. Porque o edital quando é aberto, você tem um prazo muito curto pra apresentar o projeto. Então, se tiver uma equipe de técnicos treinados pra ter projetos elaborados previamente e pra fazer as adaptações ao edital quando fosse aberto o edital, isso com certeza iria facilitar muito (ENTREVISTADO F1).

No entanto, tal grupo nunca foi constituído pela escassez de pessoas para cumprir com todas as demandas do CODETER-NP e novamente mais um projeto não foi aprovado devido à falta de conteúdo na justificativa do mesmo.

O processo de elaboração e apresentação das propostas para o Edital Proinf 2012 não contaram com o apoio da Assessora Territorial, em razão da paralisação das atividades do projeto Plural/SDT/MDA, como já mencionado, no entanto, após o retorno das atividades, o processo de análise e aprovação dos projetos foi acompanhado, principalmente quanto às pendências presentes no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - SICONV.

Conforme informado pelo Coordenador, o CODETER-NP se organizou através de uma Comissão Técnica, a qual se subdividiu para discussão em três grandes cadeias produtivas, a saber: leite, *hortifrúti* e piscicultura. Esta estrutura formada se aproximou do desejado para o núcleo técnico e sua atuação foi positiva até certo ponto, pois foram

aprovados cinco projetos em assembleia do Colegiado, todos enquadrados no eixo temático de comercialização do PTDRS Noroeste Paulista. Diferentemente do ano anterior, segundo o entrevistado, as reuniões realizadas durante o processo de elaboração das propostas foram muito participativas e com um bom número de atores (BRASIL, 2012c).

Todos os projetos (Quadro 9) tiveram pendências e muito se fez na tentativa de solucioná-las, porém, todos os projetos obtiveram parecer contrário da área técnica da SDT, devido a falta de documentos exigidos e a não adequação ao Acórdão nº 1554/2011-TCU–Plenário que diz respeito à impossibilidade de destinar recursos públicos à estruturação de entes privados, ainda que de forma indireta, devendo ser a propriedade e gestão dos bens das Prefeituras. Novamente um dos impasses para a homologação dos projetos foi a falta de documentos, os quais deveriam ter sido providenciados pelas Prefeituras.

No início do ano de 2013, em reunião da Comissão Executiva, os membros presentes relataram o desinteresse e a falta de motivação frente às ações do Território, principalmente pela morosidade das ações. Dentre elas ganhou destaque o Proinf e a não aprovação de projetos desde 2010.

Neste período foi realizado o monitoramento de projetos de investimento Proinf e verificou-se em visita aos locais, que o “Projeto de Aquisição e Implantação de Tanque de Resfriamento”, aprovado no ano de 2006 e que teve como proponente a Prefeitura Municipal de Mira Estrela, encontrava-se em funcionamento de acordo com o proposto no projeto; já o Projeto de Edificação do Centro Integrado de Atividades de Economia Solidária da Região de Jales, proposto pela Prefeitura Municipal de Jales no ano de 2007, encontrava-se funcionando parcialmente, pois o trabalho dos envolvidos tinha caráter individual, enquanto o projeto objetivava atender grupos de agricultores de forma coletiva dentro dos princípios da economia solidária.

As discussões referentes ao Proinf 2013 deram início em agosto do mesmo ano em reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar, na qual foram apontadas algumas alterações frente às modalidades nas quais as propostas apresentadas deveriam se enquadrar e ainda foi enfatizada a importância do projeto ser de âmbito territorial e abranger o maior número de municípios, já que neste ano somente um projeto poderia ser apresentado.

O público presente definiu como proposta de projeto a ser elaborada para o chamamento público Proinf 2013, uma estrutura que contribua na adesão ao SUASA, por ser esta, uma demanda do PTDRS e de extrema importância para o Território, tendo como proponente o CODENOP, o qual representa todo o Território.

Em assembleia do CODETER-NP, para homologação dos projetos referentes ao Proinf 2013, a proposta apresentada pelo CODENOP intitulada “Estruturação de Consórcio Público para Implantação de Serviços de Inspeção Sanitária e SUASA” foi aprovada no fim do mês de agosto (Quadro 9). Após o envio da proposta foram solicitadas pela DFDA/SP alterações no projeto, as quais foram cumpridas. No entanto, o técnico responsável pela elaboração do projeto foi informado no mês de outubro que o projeto não havia sido enviado para análise no SICONV, o mesmo havia sido apenas inserido, devido a um erro da funcionária da Prefeitura de Turmalina, município sede do CODENOP, portanto o Território havia perdido o prazo e consequentemente o recurso.

Como forma de solucionar o ato falho, foi proposto pela SDT que o projeto fosse inserido novamente no SICONV, no entanto neste momento verificou-se que o CODENOP não estava cadastrado no SICONV e a partir de então, foi uma corrida contra o tempo para providenciar toda a documentação e por fim inserir o projeto no sistema.

No mês de dezembro foram solicitados pela SDT alguns documentos obrigatórios que não haviam sido enviados, no entanto os mesmos não foram inseridos no sistema no prazo acordado, dia 13 de dezembro, que era o prazo limite para empenho dos recursos financeiros de 2013 do governo federal, tendo mais uma vez um projeto não aprovado.

Em reunião, foi ressaltado pelo Coordenador do CODETER Noroeste Paulista que a falta de recursos humanos nas Prefeituras é muito prejudicial ao Território, já que são responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos, como neste caso (e em outros também) em que muitas pendências de responsabilidade das Prefeituras não foram sanadas no prazo estipulado, resultando na não aprovação dos projetos.

Neste caso, a sobrecarga das responsabilidades do projeto, sobre o responsável técnico do mesmo e também sobre a Assessora Territorial, pode ter contribuído no não cumprimento do prazo estipulado para o envio dos documentos. Conforme analisou Leal (2010), na maioria das vezes a construção desses projetos acaba sendo realizada por um grupo reduzido de atores, mesmo que alguns se empenhem na elaboração dos projetos territoriais, a participação é ainda muito incipiente.

A primeira atividade que diz respeito ao Proinf, no ano de 2014 (Apêndice D), teve como objetivo iniciar as discussões referentes aos projetos a serem apresentados na chamada do PROINF 2014. No entanto, decidiu-se pelo reenvio do projeto de 2013, referente ao SUASA, o que acarretou na necessidade de atualização dos dados do mesmo. Diante dessa tarefa, o responsável técnico pelo projeto relatou a dificuldade enfrentada na obtenção dos orçamentos e solicitou a ajuda dos presentes para a atualização do projeto.

Foi destacado por um dos membros da CE, que no ano de 2012 o Colegiado apresentou vários projetos, porém nenhum foi aprovado, devendo o CODETER-NP se empenhar para aprovar um projeto em 2014. Apesar da decisão em reenviar o projeto referente ao SUASA, também ocorreu a proposta de elaborar um novo projeto, referente a uma central de comercialização para o Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista. Para o cumprimento das demandas e elaboração do projeto, foi constituída uma equipe.

Esta foi a última atividade acompanhada pela Assessora Territorial, no entanto, em contato com membros da CE, obteve-se a informação de que somente o projeto “Estruturação de Consórcio Público para Implantação de Serviços de Inspeção Sanitária e SUASA” foi enviado para análise na SDT, pois o projeto referente a uma central de comercialização, não foi elaborado. Verificou-se que até o fechamento dessa pesquisa o projeto encontrava-se em análise.

5 A COMISSÃO EXECUTIVA NO TERRITÓRIO DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE PAULISTA: ANÁLISE E DISCUSSÃO

5.1 CARACTERÍSTICAS DAS REUNIÕES

A Comissão Executiva (CE) é a instância mais atuante no Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, já que tem, entre as suas funções, representar a institucionalidade territorial e coordenar as ações do CODETER. A primeira gestão da CE iniciou em outubro de 2009 e se estendeu até março de 2013, no entanto o regimento interno do CODETER Noroeste Paulista estabelece que o mandato da CE deva ser de dois anos, sendo permitida a reeleição. Neste caso, havia sido deliberado realizar a eleição no fim do ano de 2011, a fim de conseguir mobilizar novos atores, porém coincidiu com o início da suspensão das atividades do projeto Plural/SDT/MDA no Território. Como já apontado, essa paralisação prejudicou toda a estrutura do CODETER e a desmobilização dos atores não possibilitou a organização do processo eleitoral, sendo mantida a composição da CE por mais um ano e cinco meses. Após a retomada das atividades foi necessária uma rearticulação e mobilização dos atores para a realização das eleições no ano de 2013.

Dentre os registros obtidos foram constatadas a realização de reuniões da CE (Apêndice D) desde o ano de 2010, não mensalmente como prevê o regimento interno, porém com certa frequência até o início do ano de 2011, quando a assessoria técnica foi iniciada no Território. No período de março a novembro de 2011 as reuniões ordinárias da CE ocorreram mensalmente, no entanto, no período no qual as atividades do projeto encontraram-se suspensas (11 meses), nenhuma reunião ordinária foi realizada, o que possivelmente contribuiu para uma desmobilização geral do CODETER. As reuniões ordinárias da CE foram retomadas em outubro de 2012 e a partir de então, foram realizadas todos os meses, com exceção dos meses de dezembro dos anos de 2012 e 2013, já que em ambos os anos, nas datas previstas, ocorreram as Jornadas Territoriais de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial, atividade que reuniu todo o Colegiado. Outra exceção foi o mês de abril de 2013, quando a eleição foi realizada.

Para a análise das reuniões da Comissão Executiva, determinou-se o período no qual houve a atuação da Assessora Territorial, devido ao fato da existência de registros em relatórios e caderno de campo. As reuniões foram divididas em dois períodos distintos: primeira e segunda gestão da CE, já que após a eleição houve uma renovação de 50% das

instituições na sua composição. Como mencionado na metodologia, cada instituição foi identificada por uma letra (A ao S).

O primeiro período totalizou 15 reuniões e no segundo período foram realizadas 10 reuniões. Não obstante tenham sido identificados dois períodos, em ambos os casos, a participação das instituições da sociedade civil e do setor público nas reuniões da CE se mostrou equilibrada. No primeiro período o total de participações de instituições da sociedade civil em todas as reuniões foi de 56, frente a 55 do setor público, e no segundo período a participação de instituições da sociedade civil, nas reuniões, totalizou 40 participações, enquanto as instituições do setor público somaram 38 participações (Quadro 10 e 11).

No primeiro período a média foi de sete participantes por reunião, ou seja, 50%+1, porém o Quadro 10 mostra que a participação variou de 4 a 12 participantes por reunião, ou seja, uma variação alta. A baixa participação se deve à desmobilização dos atores do CODETER como um todo. Em reunião da CE, alguns membros apontaram que o esvaziamento das reuniões é um desestímulo à continuidade da participação nas atividades, ou seja, torna-se um ciclo vicioso. Outro ponto apresentado como desestimulante à participação foi o grande número de projetos do Proinf que tiveram o recurso restituído aos cofres públicos e não puderam ser implantados, apesar da dedicação na elaboração dos mesmos.

As duas primeiras reuniões realizadas no ano de 2011 apresentaram uma participação de membros de sete instituições, e nas duas reuniões seguintes houve um aumento no número de instituições presentes (dez instituições), aproximando-se do número total de membros da CE. Após estas quatro reuniões, a seguinte (14/07/11), não atingiu a metade dos membros, resultando apenas em uma conversa informal. A Assessora Territorial avaliou que esta situação poderia persistir e prejudicar todo o desenvolvimento do trabalho, então procurou pessoalmente todos os membros da CE e ressaltou a importância da participação dos mesmos, o que resultou na presença de todos os membros na reunião seguinte (11/08/11), no entanto, nas reuniões subsequentes a participação voltou a diminuir. O assunto “baixa participação dos membros da CE” foi pauta de cinco reuniões nesse primeiro período.

Passado o período da paralisação das atividades de assessoria referente ao projeto Plural/SDT/MDA, a primeira reunião (17/10/12), de retomada das atividades, contou com a presença de dez membros, o que pode estar relacionado ao retorno da assessoria, já que os mesmos demonstraram grande satisfação com a retomada do trabalho, porém o CODETER encontrava-se desmobilizado, e as reuniões seguintes foram realizadas com um pequeno número de representantes, especialmente a do mês seguinte (14/11/12), com a presença de quatro membros, os quais apontaram a necessidade da eleição de uma nova CE, com pessoas

responsáveis pelas ações do Território. A última reunião (14/03/13) deste período teve como objetivo principal elaborar e planejar a eleição, o que possivelmente atraiu os membros, já que somente três se ausentaram.

Esta primeira gestão da CE tinha na sua composição instituições diferentes ocupando as funções de titular e suplente, ou seja, se uma instituição titular se ausentava, outra instituição deveria substituí-la, fato que nunca ocorreu, pois não havia essa comunicação entre a instituição titular e a suplente. Em alguns casos, a própria instituição titular enviava um *suplente*. Nessa gestão houve um caso de substituição permanente da instituição titular, pela instituição suplente (representante da sociedade civil), devido ao fato da instituição titular ter se ausentado de três reuniões sem justificativa, conforme previa o regimento interno (embora este documento nem sempre foi utilizado com rigor em outras oportunidades).

No segundo período a média foi de oito participantes por reunião, ou seja, houve ligeiro aumento da participação, o que pode ser explicado pela renovação de 50% dos membros. No entanto, o Quadro 11 mostra que a participação variou de 5 a 11 participantes por reunião, permanecendo com uma variação alta.

Apesar da média de participantes ter sido um pouco acima, neste período nenhuma reunião agregou os 12 membros da CE. A reunião com o maior número de representantes foi a seguinte à eleição (17/05/13), ou seja, a primeira do segundo período, com 11 participantes. A reunião subsequente (12/06/13) reuniu somente cinco membros, sendo que não houve a presença de nenhum membro da sociedade civil. Tal fato pode ser explicado pelo objetivo da reunião, a qual foi utilizada para organizar os últimos preparativos da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Território Noroeste Paulista, que estava prevista para ser realizada no dia seguinte. No entanto, a reunião seguinte (12/07/13) contou com a participação de seis membros, sendo apenas um do poder público, embora, aparentemente, não tenha ocorrido um fato inusitado, que pudesse ter contribuído para essa baixa participação.

Pode-se avaliar que neste período a participação dos membros da CE também foi baixa e notou-se certo descompromisso com as reuniões, pois ocorreram muitos atrasos. Uma dessas reuniões começou com uma hora de atraso, quando foi possível obter o quórum exigido pelo Regimento Interno. O atraso também foi recorrente nas reuniões do primeiro período, o que acarretou em ambos os casos, na falta de tempo para concluir as pautas, pois a partir de um determinado horário a maioria dos membros requeria o encerramento da reunião (em função de outros compromissos ou simplesmente porque alegavam que haviam comparecido no horário marcado).

Quadro 10 – Participação das instituições nas reuniões no período da 1ª gestão da Comissão Executiva do CODETER Noroeste Paulista (outubro/2009 a março/2013).

1º GESTÃO COMISSÃO EXECUTIVA (OUT/2009 a MAR/2013)																
REUNIÃO	Frequência de participação das instituições															
	Sociedade civil						Setor público						Nº de instituições da sociedade civil presentes na reunião	Nº de instituições do setor público presentes na reunião	Nº total de instituições presentes na reunião	
	I	C	D	J	K	A	F	R	E	L	M	G				
10/03/11		X	X	X				X			X	X	3	4	7	
14/04/11	X	X	X		X			X	X			X	4	3	7	
12/05/11	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	5	5	10	
09/06/11	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	5	5	10	
14/07/11			X	X					X		X	X	2	3	5	
11/08/11	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	6	6	12	
15/09/11		X	X		X			X	X	X		X	3	4	7	
20/10/11		X	X	X				X	X			X	3	3	6	
17/11/11			X		X	X		X	X	X		X	3	4	7	
PARALISAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ASSESSORIA																
17/10/12	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	5	5	10	
14/11/12		X	X			X						X	3	1	4	
11 e 12/12/12		X	X					X	X			X	2	3	5	
23/01/13	X	X	X			X				X	X	X	4	3	7	
20/02/13	X		X			X		X	X				3	2	5	
14/03/13	X	X	X		X	X		X	X		X	X	5	4	9	
TOTAL	8	12	15	6	7	8	7	8	11	7	8	14	56	55	-	
ABRIL ELEIÇÃO																

Fonte: próprio autor (2014).

A CE é a instância na qual todos os assuntos referentes ao CODETER são tratados. Alguns são somente discutidos, outros informados, alguns demandam a organização de um evento e muitos geram encaminhamentos e ações. Dentre os principais temas discutidos em ambos os períodos, verifica-se: a “baixa participação dos membros da CE”; a necessidade de mobilização dos atores e de maior apoio da DFDA/SP; discussão do edital Proinf e dos projetos a serem elaborados, além das críticas, referentes principalmente às dificuldades burocráticas para a aprovação dos projetos; o SUASA e a criação do consórcio público; a rearticulação de Câmaras Temáticas, ações e atividades do PTDRS; as eleições do CODETER e o PRONATEC Campo.

No geral, dentre os membros da CE, tanto na primeira, como na segunda gestão as manifestações eram recorrentes, embora tenha se constatado maior e menor frequência em alguns casos. Na primeira gestão, observou-se uma maior frequência de manifestação dos representantes das instituições D, E, F, G, L e R, no entanto, apenas D, E e G tem alta frequência de participação nas reuniões, conforme mostra Quadro 10. Dentre as instituições destacadas, somente D representa a sociedade civil. Cabe destacar também algumas instituições cujos representantes não costumam se manifestar: C, J e K. Todas estas são da sociedade civil e uma delas, a C, com alta frequência de participação nas reuniões.

Na segunda gestão, a frequência de manifestação nas reuniões é maior dos representantes das instituições B, E, F, S, O e Q. Destas instituições somente duas são da sociedade civil (B e O). Dois representantes, B e F, representantes da sociedade civil e setor público, respectivamente, tem participação com frequência mediana nas reuniões, como pode-se observar no Quadro 11. Entre as instituições que não costumam se manifestar estão C e D, ambas da sociedade civil, no entanto, como na primeira gestão da CE, a instituição C possui alta frequência de participação nas reuniões. A alteração na frequência de manifestação da instituição D é notável e se justifica pela mudança de representante de uma gestão para outra. O entrevistado D1K2, representante na primeira gestão ressaltava muitas vezes a importância da participação, como também o fez na entrevista: “(...) eu penso que esse Território tinha que ser mais atuante, o pessoal mais atuante”. Na segunda gestão da CE, este ator passou a representar a instituição K, no entanto no cargo de suplente, pois se sentiu desestimulado com as ações do Território. A sistematização dos dados das entrevistas possibilita a validação de alguns apontamentos feitos acima, como será visto mais a frente.

Esta sistematização permite analisar que nos dois períodos, as instituições do setor público tiveram maior frequência de manifestações nas reuniões, porém não houve disparidade na formulação de propostas para o Território entre os segmentos (manteve-se

certo equilíbrio). No entanto, a análise dos registros das reuniões, permite verificar que muitas propostas são apresentadas pelo Coordenador do CODETER, as quais, na grande maioria são admitidas pela CE e levadas à prática.

A maior parte das propostas geradas na CE foi encaminhada e iniciada, porém, a maioria não foi concluída, devido ao baixo número de atores atuantes de fato na CE e, em alguns casos, conforme avaliado pelos membros da CE, pela sobrecarga de demandas do MDA, com prazos determinados, interrompendo outras atividades planejadas. Pode-se citar como exemplo a realização da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que despendeu muito trabalho da CE, e somado a outras demandas prejudicou a realização do Seminário para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Território Noroeste Paulista, já que o número de atores engajados no trabalho manteve-se baixo ao longo do período. Segundo os membros da CE, há necessidade do MDA apresentar uma agenda antecipada ao CODETER, para que haja um planejamento adequado das atividades. Outro evento que não houve a possibilidade de realização foi a Conferência Territorial da Juventude, pois a CE avaliou que o Território não possuía um grupo minimamente organizado para realizar tal discussão.

Diante das propostas e encaminhamentos, ressalta-se um acúmulo de atividades direcionadas à Assessora Territorial e ao Coordenador do CODETER. No caso da Assessora Territorial, por ser esta, a única função remunerada dentro do Território e por não haver clareza de todos quanto a sua função, ainda que no início do trabalho suas atribuições tenham sido apresentadas ao CODETER, muitos encaminhamentos, que deveriam ser dos membros da CE, eram direcionados a mesma. Como relata o Entrevistado B2: “(...) a responsabilidade acaba ficando muito em cima do assessor... vamos supor, ninguém assumia”.

No caso do Coordenador, o mesmo possui um histórico de grande importância no Território. Desde o princípio sempre esteve presente, quase que na totalidade das reuniões. Este fato, somado a falta de interesse de alguns membros em assumir responsabilidades, pode justificar sua atitude em assumir muitos encaminhamentos da CE, ainda que nem sempre tenham sido cumpridos, já que o mesmo acumula diversas funções profissionais além da coordenação do CODETER.

As reuniões da CE, em ambas as gestões sempre se preocuparam em informar o resultado dos encaminhamentos dados, no entanto é importante destacar que em alguns casos, questões ficavam pendentes e paravam de ser trabalhadas pela CE. Os membros da CE sempre se preocuparam em repassar as informações após a realização de eventos, muitas vezes visando avaliar o resultado do mesmo.

Concorda-se com Leal (2012), quando a autora observa que nos documentos institucionais elaborados para orientar a implantação dos Territórios Rurais:

[...] promove-se um desenvolvimento com base num discurso bem formulado, entretanto quando atores sociais do Território são ‘chamados’ a cumprir com suas atribuições, se deparam com problemas burocráticos e dificuldades múltiplas para concretizar o proposto por instâncias superiores, tais como o MDA e a SDT (LEAL, 2012, p. 83).

5.2 O OLHAR DA COMISSÃO EXECUTIVA

5.2.1 A participação no território

A participação dos atores da Comissão Executiva do CODETER Noroeste Paulista caracteriza-se, em tese, como representação institucional, seja do setor público (prefeituras, órgãos estaduais, consórcios públicos, entre outros) ou da sociedade civil (associações, cooperativas, entre outros), conforme pressupõe seu Regimento Interno. Não obstante, foi possível identificar, em algumas situações, a presença de representante formal de instituição pública que também procurava defender os interesses de organizações da sociedade civil com as quais estava vinculado, o que demonstra que a fronteira entre sociedade civil e o setor público é tênue.

Os entrevistados neste estudo, em geral, consideraram que sua participação era decorrente da função pública exercida na ocasião ou da participação em conselhos de entidades da sociedade civil ou, ainda, do interesse pela temática do desenvolvimento territorial e/ou grau de familiaridade e envolvimento com políticas públicas, como depõe o Entrevistado C1: “(...) o que levou a gente para o Território foi essa questão do projeto [do Proinf]”. Apenas um dos entrevistados relata que sua iniciativa de participação decorreu da força e do estímulo recebido da direção da instituição, ainda que não tivesse plena compreensão da política de desenvolvimento territorial, como relata: “(...) A FAF veio e pediu pra gente ‘começa a participar do Território, pra vocês tá a par do desenvolvimento do Território de vocês’” (ENTREVISTADO B2).

Os motivos que levaram os atores a participarem do Colegiado se aproximam dos constatados por Tecchio (2012) no estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC), no qual, os representantes da sociedade civil foram motivados a participar do Colegiado em decorrência da necessidade de obter mais informações a respeito das políticas públicas e os

representantes dos órgãos governamentais devido à obrigatoriedade do poder público participar.

Alguns membros da comissão executiva participaram em momentos diferentes do CODETER Noroeste Paulista com representações diferentes, ou seja, passaram de uma instituição a outra. Neste sentido, foi possível apreender pelas entrevistas algum grau de oscilação, colocando-se como representante, ora de uma instituição, ora de outra.

Cinco entrevistados destacam que sua participação foi influenciada pelo convite, formulado por ocasião das primeiras discussões para constituição do Território, por um gestor público, que desde o início esteve à frente das ações desenvolvidas, tornando-se posteriormente Coordenador do CODETER-NP.

A representação em nome de um coletivo, seja uma instituição pública, ou uma cooperativa da sociedade civil, para que tenha legitimidade, pressupõe, entre outros aspectos, que mantenha sua instituição ou comunidade plenamente informada sobre o andamento dos trabalhos do Colegiado no qual é representante. Nesse estudo, foi possível apreender a partir do relato dos entrevistados, que a maioria consegue por meio de reuniões, levar as informações sobre as demandas, os projetos e as ações discutidos na Comissão Executiva. Há situações bastante específicas de uso do telefone para transmitir as informações e incentivar a participação (especialmente nos contatos com os prefeitos).

O interesse dos demais membros das instituições públicas, em geral, é percebido por seus representantes como menor do que o desejado. Muitos deles se queixam, inclusive, da falta de interesse legítimo da instituição que representa em discutir os assuntos oriundos do Território, como observado na fala de um entrevistado:

Eu sempre senti essa dificuldade aí, de discutir mais as propostas que eram discutidas, as questões que eram discutidas lá no território, de discutir e amadurecer mais junto à instituição ou à entidade que eu estava representando. (...) Muito pela questão da falta de tempo que as pessoas têm hoje pra sentar e discutir (ENTREVISTADO F1).

Essa dificuldade certamente impõe ao representante guiar sua atuação no território pelo bom senso ou pelo conhecimento prático que tem sobre as demandas de sua base ou instituição.

Quanto ao interesse mais significativo de participação dos gestores públicos municipais no Território, o Entrevistado H2 avalia que: “Não é que não têm interesse, é que têm muito compromisso”. No entanto, diante da grande quantidade de compromissos, faz-se necessário entre os membros, priorizar os mais importantes e/ou que consideram mais

interessantes, e as atividades do Colegiado acabam muitas vezes não sendo priorizadas nestas situações, resultando na ausência dos mesmos nas reuniões.

Todavia, há instituição que, a partir das informações dos trabalhos em andamento no Território e sensibilizada com a temática, passou a contribuir diretamente para a organização dos eventos e demais ações. Aliás, várias outras instituições envolveram-se também na organização de eventos, como no caso do seminário sobre agricultura orgânica, que será realizado no mês de novembro de 2014, o que parece indicar que o Território tem sido um importante espaço de articulação dessas instituições.

O representante do ITESP avaliou que a equipe demonstra interesse em saber se a sua participação influencia nos resultados obtidos com as ações do Território e, em que medida, esses resultados interferem no desenvolvimento daquela região. Neste caso, a equipe busca comparar o desenvolvimento de uma região que conta com a participação do seu público alvo e é contemplada pela política pública de desenvolvimento territorial, diante de outra região também de atuação, porém não contemplada pela política.

Em geral, também no segmento da sociedade civil, há entre os representantes, declarações sobre a falta de maior interesse em discutir as informações repassadas à comunidade. Em alguns casos, o representante levou a informação para além da sua base de representação, atingindo outros grupos, como forma de estimular a participação no Território. Todavia, há representante que considera ser a representação tomada por interesses muito particulares de organização específica: “[...] é difícil, a sociedade civil, ele pensa nele, no grupo dele, não pensa no todo” (ENTREVISTADO D1K2).

O entrevistado B2 representante do setor da sociedade civil, avaliou que a participação de sua instituição no Território influenciou diretamente na organização do assentamento rural, sendo inclusive objeto de constatação de terceiros, como relata o mesmo: “[...] do tempo que ela trabalha de técnica, não viu um assentamento, do tempo que tem, da forma que tá organizado”. Complementa sua avaliação comparando assentamentos e considerando mais organizado o que participa do Território: “[...] nós temos dois assentamentos aqui vizinhos e se você for em um e no outro, um participa do Território e o outro não, dá pra você ver claramente o desenvolvimento de um e o desenvolvimento do outro”. Na avaliação deste representante o Território tem contribuído no fortalecimento das estratégias de organização das instituições da sociedade civil.

A participação no Território, sob a perspectiva dos próprios representantes, é significativa e importante para o desenvolvimento das várias instituições envolvidas, ainda

que estes representantes não reconheçam em seus representados um interesse maior em se apropriarem das temáticas e ações pautadas no Território.

A contribuição pessoal e a das instituições, tanto da sociedade civil, como do setor público, nas atividades e discussões realizadas pelo Colegiado Territorial e pela Comissão Executiva, conforme a avaliação dos entrevistados, têm uma relação direta, ou seja, se uma instituição concede uma pequena contribuição, o mesmo acontece com seu representante, aliás, em um caso somente, o entrevistado da sociedade civil destacou que a sua instituição não coopera com o Território em si, no entanto ele afirma ter sido participativo: “Eu creio que eu era participativo. Eu penso que a minha parte eu fiz muito bem feita [...]” (ENTREVISTADO D1K2). Pires et al. (2011) expõe que a qualidade da participação e do funcionamento das instituições pode variar, dentre outros fatores, por meio dos atores, suas capacidades e estratégias de atuação.

Com relação aos demais representantes da sociedade civil, diferentemente do caso apresentado acima, os entrevistados relataram que sua contribuição pessoal e da instituição que representa foi em ambos os casos aquém do que gostariam, por diversos fatores. Em sua avaliação, o Entrevistado C1 faz referência ao grau de escolaridade considerado insuficiente para subsidiá-lo em suas intervenções: “Não acredito que a gente deu grande contribuição para o território, o nível de estudo da gente é pequeno, pra dar grande contribuição, mas a gente teve ali, fez o que pode [...]”. Outro entrevistado menciona a falta de experiência: “[...] a gente também não tem tanta ciência das políticas públicas, falta de conhecimento um pouco também. A gente é nova no negócio. Vai fazer quatro anos que eu tô atuando nisso [...]” (ENTREVISTADO A1).

Outros aspectos são apontados: a falta de recursos (especificamente, ajuda de prefeituras); sobrecarga de trabalho como representante da instituição e, em alguns casos, a presença prioritária em compromissos comunitários de temáticas consideradas mais importantes para a instituição, como no caso do setor da pesca. Um dos entrevistados avaliou que sua instituição ganhou mais do que contribuiu para o Colegiado, no entanto, destacou ter conseguido levar informações sobre o Território para outros grupos envolvidos pelo trabalho da instituição a qual representa, como aponta o Entrevistado B2: “[...] a gente foi mais uma coisa de buscar informação do Território, ao invés de levar pra distribuir”.

No segmento do poder público, a maioria (sete) dos entrevistados apontou que em ambas as situações (pessoal e institucional), a contribuição foi positiva. Entre os aspectos positivos para a instituição destacaram: a facilidade que a instituição possui para divulgar/comunicar assuntos do Território de interesse dos agricultores familiares; a

contribuição direta dada na organização e na produção dos agricultores familiares; a avaliação de que por meio do Território é possível avançar no desenvolvimento; a contribuição material para viabilizar as participações e as atividades do Território. Para uma instituição educacional, seu representante avalia a importância de sua participação na formação dos futuros profissionais: “A gente tem procurado levar essa discussão pra dentro da escola e os alunos tem vindo participar de conferência, de reuniões [...] ela vai formar profissionais que vão tá atuando nesse meio rural, então é importante que ela faça parte desse processo” (ENTREVISTADO G1S1).

No nível pessoal, foi destacada a oportunidade de exposição de ideias e proposições de ações. Somente um entrevistado relatou que a contribuição foi pouca em ambos os casos, devido a instituição ter sido constituída há pouco tempo e pela falta de tempo na realização dos compromissos, contudo enfatizou que a instituição proporcionou algo de grande importância no Território: “Nós estamos engatinhando, mas nós somos o primeiro a correr atrás do SUASA aqui no Território, então... ou no próprio Estado, nem o Estado não aderiu” (ENTREVISTADO H2).

Outro aspecto ao qual três entrevistados referiram-se, diz respeito à ausência de interesse e participação de alguns municípios, indicando que o Colegiado ainda não tem o alcance que pretende, ou seja, agregar e abranger os 36 municípios em suas ações. No Território Noroeste Paulista ainda não participam instituições pertencentes a todos os municípios, sendo citados como ausentes os representantes de Aparecida D'Oeste, Fernandópolis, Macedônia, Palmeira D'Oeste, Pedranópolis e Valentim Gentil.

Os membros da Comissão Executiva consideram que há bastante diferença nas formas de participação e no engajamento das instituições, enquanto umas contribuem de modo direto e efetivo para as ações/desenvolvimento do Território, outras apresentam contribuição aquém do que se acredita ser necessário e/ou possível. Cabe destacar que em várias situações os entrevistados, ao se referirem à participação das instituições, indicavam o nome de seu representante, tal como avalia o Entrevistado A1: “Eu acho que os dois [citou os nomes de dois representantes] foram de suma importância, desde a formação”. O que nos leva a indagar em que medida a participação está centrada na instituição ou em sua representação, pois como salienta a ex-consultora da SDT/MDA no Relatório de Atividades Oficina de Formulação de Políticas e Planejamento da Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território Noroeste Paulista: “a participação dos agricultores deve ser por representação, dado que o Colegiado Territorial congrega instituições e não participantes individuais.” (BRASIL, 2008).

É possível identificar também um cuidado político para não atribuir graus de participação às instituições, tal como constatamos na fala de um entrevistado:

Eu não vou destacar nenhum mais que outro, porque a gente sabe que a política de desenvolvimento territorial, é uma política do governo federal e que muitas vezes a gente tem divergências do próprio governo estadual (...) cada um sabe a limitação que tem, ou a limitação que às vezes, de certa forma, é imposta pela sua instituição (ENTREVISTADO G1S1)

O ITESP e a EMBRAPA, que pela natureza de suas atividades teriam a possibilidade de transmitir informações e articular os agricultores, são apontados por sete e quatro entrevistados respectivamente, como sendo as instituições de maior contribuição para o desenvolvimento do Território. Em contrapartida, a CATI, por sua presença em praticamente todos os municípios do Território por meio das Casas da Agricultura, e as Prefeituras, que poderiam acompanhar e discutir os assuntos do Território foram as instituições públicas avaliadas como as que deveriam ter maior participação, visando contribuir para a articulação e divulgação das informações, conforme relata o Entrevistado B2: “[...] quem teria mais facilidade com esse produtor tradicional seria a CATI, de levar pra dentro da discussão ou até levar pra eles o que é o Território [...]”; enquanto uma avaliação do Entrevistado C1 denota, inclusive, certo grau de indignação:

Eu acho que as prefeituras teriam que tá participando mais do Território. Eu acho que fica muito, sei lá, mostra uma descrença pela agricultura, poxa vida... Quem produz 70% da alimentação desse país somos nós, a agricultura familiar. Ela merecia um respeito maior pelos nossos representantes políticos (ENTREVISTADO C1).

De modo semelhante ao setor público, no segmento da sociedade civil, as Cooperativas e Associações também são avaliadas como tendo uma participação a ser fortalecida. Aparecem como hipótese, influenciando essa participação, as dificuldades que encontram para se ausentarem do seu trabalho e efetivarem o deslocamento, o que poderia ser solucionado com o apoio das Prefeituras. A participação da sociedade civil é de grande importância, por representarem o setor produtivo e conhecerem as dificuldades, os problemas enfrentados e as demandas existentes no Território, como aponta um dos entrevistados:

Porque na verdade, a sociedade civil é quem representa o setor produtivo, né? Então, eu penso assim, se ela tá lá na ponta ou a associação de criadores de ovinos, ou a associação de produtor de seringueira, ou a associação de produtores rurais, ou a associação de produtor de leite, então, ela na prática

tá enfrentando as dificuldades, os problemas... Então, a contribuição é muito importante ela que traga, pra que a gente busque propostas, construa o plano de desenvolvimento do território, pra que busque projeto em sintonia com as reais necessidade deles [...] (ENTREVISTADO G1S1).

De forma análoga, o Relatório Anual da Célula do Pontal do Paranapanema – SP demonstra que a baixa participação dos gestores públicos e dos produtores, ou ainda, no caso destes últimos, sua rotatividade, são realidade no Território Rural do Pontal do Paranapanema e elementos prejudiciais ao desempenho do CODETER. Os autores apontam que:

[...] o baixo montante de recursos investidos pode ajudar na explicação da baixa participação de gestores (como os prefeitos, que tendem a investir em alternativas com maior potencial financeiro) e mesmo da rotatividade dos representantes de produtores (não valeria a pena o esforço e o tempo perdidos) (BARONE; MELAZZO; SILVA, 2011, p. 110).

Leite et al. (2008) expressam que as práticas participativas compreendem múltiplas dimensões, portanto uma diversidade de atores, os quais são influenciados pelas suas experiências, pela natureza da sua representação e pelo formato como se desenvolve o processo de representação.

Ainda com relação à participação, além de avaliarem o envolvimento e contribuições das instituições já comprometidas, há apontamentos quanto à importância de outras instituições serem incluídas no CODETER, como as Universidades. O Entrevistado E1 comenta: “[...] acho que nós precisamos ainda ter a incorporação de novos parceiros, das universidades”. As Universidades são um setor da sociedade que tem muito a contribuir com suas competências e estudos, portanto são indispensáveis para a concepção de um processo de desenvolvimento territorial.

Ainda que a participação se dê por meio de uma representação institucional, a presença às reuniões, bem como a frequência e qualidade das intervenções durante as atividades, por meio da observação participante realizada e à luz dos documentos consultados, permite apontar que a participação está claramente vinculada ao ator que representa a instituição e que apesar de existir uma percepção entre os membros da CE de que a participação da sociedade civil é mais precária do que a do setor público, nota-se, que em termos de quantidade, não há diferença entre os setores e sim uma dificuldade maior dos representantes da sociedade civil estarem presentes (deslocamento até o local) ou ainda, por estes acreditarem que não reúnem conhecimento suficiente para intervirem e fazerem proposições. No entanto, em eventos maiores e nas assembleias do Colegiado, constata-se

uma menor participação da sociedade civil, tendo como hipótese, o tempo de duração dessas atividades que é mais extenso do que o das reuniões da CE e também o desinteresse de parte das instituições que compõem apenas o Colegiado.

Leite, Kato e Zimmermann (2012) expõem que a participação não pode ser limitada somente às dimensões mais visíveis, pois ela está relacionada às diferentes disponibilidades dos atores em participar das tomadas de decisões. Os motivos são diversos e vão desde a impossibilidade de participação de algumas instituições devido à falta de recursos financeiros, até questões mais complexas. Os autores também destacam a importância da representação da instituição no colegiado territorial ser efetivamente legitimada e reconhecida por sua base, como porta-voz de seus interesses nas discussões territoriais. Contudo, para os mesmos,

[...] a política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço considerável ao ampliar a capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, incrementando aquilo que poderíamos denominar como um dos atributos da gestão social dos processos de desenvolvimento (LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2012, p.74).

5.2.2 O Pronat no Território

Dentre os pontos positivos do Pronat, apresentados pelos entrevistados, destacaram-se: a importância do trabalho coletivo, tanto para prefeituras, como para as organizações da sociedade civil na busca por um desenvolvimento comum para a região (cinco entrevistados); o apoio à agricultura familiar (dois entrevistados); o desenvolvimento e fortalecimento das associações e cooperativas desse setor (dois entrevistados). Somente um entrevistado destacou que o Pronat possibilitou uma aproximação do Governo Federal com a região e que o Território proporcionou a criação do Consórcio Público, devido à demanda de adesão ao SUASA. Outro entrevistado, não destacou nenhum ponto positivo, pelo contrário, demonstrou certa descrença: “[...] eu queria que isso deslanchasse, mas eu não acredito... eu desanimei [...]. Ninguém tá acreditando mais nessa coisa por causa dessa verbinha mixuruca” (ENTREVISTADO D1K2).

Os entrevistados foram unânimes ao indicarem os pontos negativos: pouco recurso para o desenvolvimento das ações e para os projetos, principalmente devido ao fato do Território ser composto por 36 municípios (um número alto, o que torna difícil conciliar um projeto único); problemas de logística para a participação dos representantes das instituições da sociedade civil (custo e tempo de deslocamento); falta de estrutura e de apoio técnico do

MDA. Outro ponto negativo destacado, ainda que por apenas um entrevistado, refere-se ao Pronat, que considera ser tratado como uma política partidária.

Para muitos, o Pronat, ainda que o foco se volte sempre para o Território Noroeste Paulista, necessita superar algumas dificuldades, como a falta de interesse e a participação das instituições em geral, mais acentuadamente da sociedade civil:

[...] a grande dificuldade de implantação do Território, com uma participação efetiva da sociedade civil, que é extremamente importante, porque não estamos fazendo uma coisa para o poder público, estamos fazendo para a sociedade civil. Então, a participação da sociedade civil é fundamental e ficou deficitária [...] (ENTREVISTADO F1).

Leite et al. (2008, p. 152) aponta que é necessário “chamar a atenção para a necessidade de avançar mais em direção a um processo de empoderamento dos ‘invisíveis’, aqueles atores sociais que atualmente não conseguem ter acesso e nem participação nas políticas territoriais”.

Neste sentido, os entrevistados apontaram aspectos a serem considerados visando um aperfeiçoamento do Programa. Em relação à redução da quantidade de municípios envolvidos no Território, não há consenso. Dois entrevistados gostariam que o Território trabalhasse com menor número de municípios, o que viabilizaria o melhor uso de seus recursos e possibilitaria uma articulação mais efetiva. Outros dois entrevistados apoiam o atual recorte e o justificam pelo reconhecimento de uma identidade em comum aos 36 municípios.

A existência de um Assessor Territorial, frente a um Território constituído por 36 municípios, torna-se insuficiente para atendê-lo por completo. Há ocorrências de municípios que nunca participaram das atividades promovidas pelo CODETER devido à ausência de um contato estável com o município.

Gómez (2006) aponta que o número elevado de municípios que formam o Território do Pontal do Paranapanema, gera uma dificuldade de reunir e estreitar laços entre os atores sociais, os quais não possuem tradição nesse sentido, ou seja, é um obstáculo importante para a formulação de propostas que levem ao tão desejado desenvolvimento para o Território.

Todavia, a discussão sobre o recorte territorial não é um aspecto isolado, considerado como necessário de ser melhorado pelos entrevistados. É apontada também a desburocratização no acesso aos projetos do MDA, tanto dos recursos do Proinf, como dos projetos executados para a contratação de assessores territoriais e desenvolvimento dos Territórios. Há quem sinalize para uma possibilidade de avanço com a participação das Universidades:

[...] talvez agora com esse Edital novo [refere-se a CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014] das universidades possa estar melhorando isso, a questão da continuidade dessa estrutura, essa estrutura não pode ser interrompida e aí há alguns anos atrás ela foi interrompida, ficava o assessor... sem atender às vezes alguns meses (ENTREVISTADO G1S1).

Silva e Barone (2013, p. 5) assinalam que o envolvimento das Universidades abre novas perspectivas de diálogo, amplia as influências sobre o conteúdo da política e “representa a inserção de um novo sujeito no processo de debate e reflexão a respeito das ações desenvolvidas pela (SDT/MDA) no âmbito do (PRONAT)”.

Ainda em relação aos aspectos a serem melhorados, os entrevistados indicaram a necessidade de maior divulgação das informações sobre o Território, junto aos vários segmentos da sociedade; destinação de recursos para apoiar a participação da sociedade civil; uma integração com outros Ministérios na Política de Desenvolvimento Territorial; e uma maior sintonia entre o Governo do estado de São Paulo e o Território:

[...] uma outra questão, aí já envolve questões políticas, talvez meio complicada, era ter uma sintonia melhor com o Governo do Estado, principalmente quando se fala disso (Território). (...) tem Estado que tem muito mais Território, tá mais territorializado, a discussão implementada em nível mais amplo, em nível total do Território e no Estado de São Paulo a gente tem essa dificuldade (ENTREVISTADO G1S1).

Os pontos negativos e os aspectos a serem melhorados no Pronat e no funcionamento do CODETER não são problemas enfrentados somente no Território Noroeste Paulista. Tecchio (2012) averiguou que para os atores do Território Meio Oeste Contestado (SC), os poucos recursos disponibilizados por meio do Pronat; a falta de comprometimento em participar das reuniões; a deficiência no repasse de informações por parte do Governo Federal; e a falta de articulação interna são fatores limitantes no funcionamento daquele Colegiado.

Quando a pauta são os subsídios financeiros, técnicos e estruturantes disponibilizados ao Pronat pelo MDA, a fim de viabilizar o desenvolvimento das ações previstas no PTDRS do Noroeste Paulista, os entrevistados unanimemente avaliam como aquém do desejável para o atendimento das demandas do Território.

A crítica ao apoio financeiro destinado à implantação de projetos de infraestrutura (Proinf) refere-se ao fato de ser insuficiente para atender todas as propostas apresentadas no PTDRS, especialmente para contemplar os 36 municípios do Território.

[...] o recurso é muito escasso diante da proposta de um plano, de colocar em prática o plano. Lá no plano você tem vários segmentos, várias ações... e que acabam de certa forma emperrando no recurso financeiro. Então, precisava ter isso, ou precisava ter uma amarração com outros ministérios pra que isso pudesse ser implementado na prática (ENTREVISTADO G1S1).

Deve-se ressaltar que por não se tratar de Território da Cidadania, a articulação com os demais ministérios não é prevista. Este desafio, entre outros, é demonstrado por Leite et al. (2008) ao apresentarem os principais entraves que os Territórios vem encontrando na prática e que muitas vezes funcionam como fator limitante para o avanço do processo de desenvolvimento territorial.

O desafio central do desenvolvimento territorial na abordagem da SDT é a operacionalização do PTDRS, ou seja, a sua efetiva transformação em projetos viáveis que garantam a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, que integrem diferentes atores sociais e que articulem um conjunto de políticas públicas na sua construção (LEITE et al., 2008).

A dificuldade no acesso ao recurso do Proinf, devido aos procedimentos burocráticos para a elaboração, tramitação e apreciação dos projetos, foi determinante para que o Território aprovasse poucos, neste sentido muitas demandas deixaram de ser atendidas, como se apreende na fala do Entrevistado E1 que lamenta “[...] só ter aprovado nesses últimos cinco anos, por parte do PROINF, um ano só de recursos que atendeu algumas instituições e organizações nos municípios, como o de Mira Estrela”.

Outro desafio apresentado por Leite et al. (2008) refere-se à rigidez do processo administrativo de financiamento dos projetos aprovados, o que acaba por prejudicar as dinâmicas locais, pois a liberação dos recursos financeiros para a implementação dos projetos aprovados, normalmente é demorada e complexa.

Em relação aos subsídios técnicos, os entrevistados destacaram a necessidade do Território dispor de um corpo técnico que contribua para a elaboração dos projetos. Destacaram, ainda, a importância de uma maior presença de profissionais do MDA em eventos específicos do Território:

[...] quando eles tem vindo na região implementar o apoio de eventos, deslocando profissionais pra vir falar sobre a estrutura de organização, do PTDRS (...) isso foi bem favorável na diferenciação de um desenvolvimento que mostrou nos últimos dois, três anos aí. Isso a gente percebeu um salto (ENTREVISTADO E1).

Os membros da Comissão Executiva entrevistados, em sua grande maioria, referiram-se positivamente à existência de um Assessor Territorial, visando à articulação do Território. Entretanto, criticaram a descontinuidade do trabalho decorrente do modelo de contratação desse profissional, que sofre interrupções ao longo de um período de contratação.

[...] essa questão da descontinuidade, é um problema sério. Quando o produtor começa a adquirir confiança naquele negócio, o negócio para e aí não sei se vai continuar ou não, aí daqui três, quatro meses, vamos começar de novo. Aí é um novo processo (ENTREVISTADO F1).

De acordo com Bonnal e Kato (2011), o Pronat é a política que mais sofre com interrupções e bloqueios nos fluxos de recursos por não ter um marco jurídico, ou seja, a entidade “território”, não está contemplada de modo evidente nas regras do pacto federativo e não apresenta personalidade jurídica. Tarsitano (2012) destaca em trabalho desenvolvido no Território Andradina (SP), que este tipo de interrupção do trabalho pode comprometer o acompanhamento dos projetos implantados, resultar em prejuízos financeiros e danos à imagem do Pronat, resultando em prejuízos ao processo de desenvolvimento rural sustentável do Território.

Concomitantemente às avaliações quanto aos subsídios financeiro, técnico e estruturante, foi apresentada uma crítica à metodologia utilizada por moderadores nas várias oficinas de capacitação, planejamento e avaliação previstas no projeto de desenvolvimento do Território.

Eu não gosto daquela conduta do moderador que quando alguém questiona alguma coisa, ele vira e fala: ‘isso aqui são vocês que tem que resolver, isso vocês que tem que saber.’ [...] Eu sei que nós vamos ter que decidir, mas precisa de um norte... Fica uma coisa meio solta no ar. E creio que muitas dessas coisas que não foram implantadas, que não foram efetivadas no plano aconteceram muito em função disso aí. Discutiu, discutiu, mas não sabia como fazer (ENTREVISTADO F1).

Para este entrevistado, o que poderia parecer ser uma metodologia pertinente a uma política pública que busca, por meio da estratégia de desenvolvimento territorial, potencializar e articular comunidade e setor público; tem sido avaliada como uma ausência de orientação que paralisa, induz a erros e faz perder oportunidades. Neste sentido, o pressuposto da participação e do protagonismo dos atores sociais pode ser vivenciado como insuficiente orientação dos propositores da política pública e, portanto, obstáculo ao desenvolvimento das ações. Esta sensação é mais acentuada pelo fato de que na fase de proposição de projetos há

acentuada liberdade de temas, mas para a aprovação dos mesmos há regras técnicas e burocráticas rigorosas para serem cumpridas.

Há uma expectativa de seus membros, de que o Colegiado venha contar com uma infraestrutura mínima própria para a realização das reuniões e das atividades administrativas, contatos telefônicos, entre outros, ou seja, um posto de trabalho fixo que referenciaria fisicamente o Território, o que avaliam que contribuiria para que tivesse maior visibilidade junto à comunidade em geral. O Entrevistado B2 apresenta sugestões: “(...) deveria ter um escritório, que vamos supor, vai desenvolver tal tarefa, o pessoal vai lá, quem vai ficar responsável, o pessoal vai lá, tem um escritório, um suporte mínimo lá pra o pessoal desenvolver isso”.

Há um caso específico, em que o entrevistado considera que o coordenador da Comissão Executiva deveria receber uma ajuda financeira do MDA ou da Prefeitura para sua manutenção no cargo e realização das atividades.

As sugestões propostas pelos entrevistados, no intuito de fortalecer o trabalho da Comissão Executiva e do Colegiado, abarcaram principalmente a necessidade de uma maior participação dos atores, tanto da sociedade civil, como do poder público, e ainda, de intensificar a divulgação do Território. Tais pontos estão associados, pois, com a ação de divulgação é possível mobilizar novos atores.

Diferentes formas de divulgação foram propostas. O Entrevistado A1 aponta que é necessário o Território concretizar um projeto relevante:

[...] a gente precisaria de um bom projeto, que desse certo, que fosse contemplado, pra gente poder mostrar para o Território, o que é o Território, porque até hoje a gente não teve nenhum projeto, vou falar um projeto bom, que chamasse a atenção desses municípios, pra chamar eles pra tá participando com a gente. Então eu acho que precisaria de um bom projeto, assim que desse certo mesmo [...]. Pra divulgar o trabalho do Território (ENTREVISTADO A1).

Três entrevistados propõem que as informações sobre o Território sejam divulgadas de município em município, por meio de uma apresentação e com espaço para discussão. Esta atividade seria realizada pela Comissão Executiva e pelo Delegado Federal do Desenvolvimento Agrário do Estado de São Paulo, para atingir as prefeituras e a sociedade civil, no entanto, eles apontam para a necessidade de disponibilização de recurso para que tal atividade seja realizada. O Entrevistado B2 completa: “Isso ia fomentar a participação, trazer esses que estão longe, que não tão participando, a vir participar”. O mesmo entrevistado

destaca ainda a necessidade de um recurso que possibilite a Comissão Executiva desenvolver ações para os jovens, os agricultores e as mulheres.

Na avaliação do Entrevistado D1K2, para uma participação efetiva é importante haver responsabilidade com os compromissos do Colegiado e da Comissão Executiva e cumprir os horários propostos para as atividades, o mesmo ainda propõe encerrar as atividades do Território, caso seja necessário, devido à falta de participantes.

Pra funcionar a coisa, tem que ser disciplinar aquilo lá, o pessoal, igual era... faltou uma vez, não veio o substituto, não veio, põe outra entidade poxa... não tem esse negócio. Ou... é que se começar assim não vai ter mais ninguém? Tudo bem, então acaba com esse território porque desse jeito, se ficar assim, eu penso que não tem como fortalecer. Agora se o pessoal participar [...] eu acho que funcionaria, mesmo com pouca verba e ter gente pra elaborar projeto [...]. (ENTREVISTADO D1K2).

A necessidade de recurso é novamente citada entre os entrevistados como forma de fortalecer o trabalho das instâncias do Território. Consideram que há necessidade de recurso para o deslocamento dos atores, principalmente da sociedade civil; para custear pequenas despesas da Comissão Executiva (já que a mesma realiza reuniões mensais) e ainda para a realização de projetos. A existência de uma sede, também foi colocada por dois entrevistados como uma forma de fortalecer o trabalho do Colegiado e da Comissão Executiva.

Ao citarem o PTDRS, um entrevistado propõe que sejam resgatados os pontos pendentes do Plano e os motivos pelos quais estes não se consolidaram e ainda avaliar a possibilidade de realizá-los, enquanto outro entrevistado sugere que para a Comissão Executiva discutir as propostas do plano e encaminhá-las, é necessário: “ter pessoas pra poder tá fazendo essa parte na prática, seja um Assessor, eu acho que a gente conseguiria avançar bastante” (ENTREVISTADO G1S1). O Entrevistado H2 também sinaliza a importância do Assessor no Território, pois este faz contato a todo o momento e sua ausência diminui o ritmo das atividades do Território, em momentos quando “precisamos andar muito mais rápido hoje”.

Um entrevistado aponta que a participação do Governo Federal e do Governo do Estado de São Paulo é um fator limitante no desenvolvimento do Território, e que apesar de divergências políticas, deveriam negociar de alguma forma tal contribuição, e conclui: “Para que estejam juntos, numa proposta só de desenvolvimento do Território. Aí isso facilitaria bastante” (ENTREVISTADO G1S1).

O Entrevistado E1 destaca também a importância da Comissão Executiva nesse processo de construção do desenvolvimento territorial: “[...] sem a Comissão, não vive o Território e sem o Território, não vive a Comissão”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se a análise dessa pesquisa tivesse se restringido aos recursos financeiros aprovados e destinados ao Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista via Proinf, a constatação seria de que a política territorial foi inoperante nesses sete anos desde sua criação, pois de 18 projetos apresentados, apenas três foram implantados, sendo dois deles antes da existência formal do Território e nenhum após 2009. Se fosse também considerar apenas o número de instituições que atuaram efetivamente nas atividades cotidianas nesse período e o sempre retomado tema da baixa participação nas reuniões da Comissão Executiva do Território-NP, a conclusão também seria semelhante. Porém quando se reconstrói, ao longo desse tempo, todas as articulações, atividades e eventos desenvolvidos diretamente em função da existência do Território-NP e seus reflexos para os atores sociais, a avaliação já não é a mesma.

A formação do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista foi fruto da articulação de atores sociais de um conjunto de municípios do noroeste paulista que consideraram a importância da criação de um Território Rural, de forma a usufruir diretamente das políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O Território Noroeste Paulista foi homologado no ano de 2007, mas o PTDRS somente foi aprovado em 2011 e como este documento é que deveria orientar as ações no referido Território, constata-se que o mesmo esteve, por um longo período, sem objetivos definidos. Pode-se notar também que depois de elaborado o PTDRS, este não recebeu a atenção suficiente, principalmente em função da rotatividade dos atores sociais e do baixo número de participantes nas atividades desenvolvidas, ainda que tenha sido constatada a realização de ações e eventos previstos no PTDRS durante os anos subsequentes à sua elaboração, mas, em alguns casos, sem um envolvimento direto das instâncias de decisão do Território.

A análise dos resultados da pesquisa permite afirmar que o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) representou um avanço para o Território Noroeste Paulista, ao propor um arranjo institucional e uma metodologia que estimularam a participação de diferentes atores sociais (ainda que de forma irregular) na discussão, proposição, elaboração e realização de atividades e ações, visando contribuir para o desenvolvimento do Território, seja pelo fortalecimento de organizações ou comunidades específicas, seja por ter possibilitado a criação de um consórcio público intermunicipal a partir de uma demanda do CODETER-NP.

Evidentemente, cabem ressalvas ao Pronat quanto à efetividade de seus resultados concretos para o desenvolvimento do Território Noroeste Paulista. Este fato decorre, entre

outros fatores, da falta de uma lei que torne este Programa uma ação de Estado (e não apenas de um governo específico) e que defina claramente quais são as atribuições do Programa, a fonte de recursos e os objetivos a médio e longo prazos, de modo a evitar os diversos contratempos verificados nessa política pública, como as interrupções periódicas no fluxo dos recursos financeiros.

No período analisado, a paralisação entre 2011 e 2012 das atividades do projeto Plural/MDA/SDT, que visava, entre outras tarefas, a assessoria ao Território, prejudicou de modo significativo o desenvolvimento das ações, pois agravou problemas frequentes enfrentados por este, como a dificuldade de mobilização dos atores sociais e a baixa participação destes nas atividades; o que permanece como desafios a serem solucionados pelo Território. A sistemática utilizada de bloquear os recursos e, conseqüentemente, suspender o trabalho, enquanto se analisa cada prestação de contas, necessita de mudanças urgentes. O trabalho de assessoria deve ser contínuo (ao menos até a efetiva consolidação do Território) para contribuir na mobilização e no fortalecimento da participação dos atores sociais. Espera-se que com o novo formato proposto para assessorar os Territórios, via Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial - NEDETs, essa situação não ocorra novamente, porém a forma de contratação dos serviços (via edital do CNPq) e o período de duração do projeto (24 meses), não dão garantia de continuidade do trabalho e acenam com mudanças periódicas das equipes de assessoria.

Embora, ao longo dos anos, como já apontado, o CODETER-NP tenha implantado somente três projetos e esta situação contribua para a desmobilização dos atores, resultando na desistência de alguns, constata-se que muitas outras ações foram realizadas no Território e, ainda que nem todas tenham obtido os resultados esperados, permitiram manter o CODETER-NP ativo. Esta continuidade ocorreu devido à persistência de alguns atores/instituições (concentrados na Comissão Executiva), ou seja, em função de um grupo reduzido que participou efetivamente e exerceu o protagonismo social. A análise do processo histórico de formação do Território indicou a importância assumida pela Comissão Executiva (CE) frente ao Colegiado, ao tornar-se responsável por diversas funções, assumir inúmeras tarefas e colocá-las em prática.

Ao analisar a participação dos atores nas reuniões da CE, notou-se um equilíbrio entre a presença de representantes da sociedade civil e do setor público, porém, com uma grande variação no número de participantes, diferentes intensidades de frequência e de manifestações nas reuniões. De modo geral, verificou-se que o Território Noroeste Paulista tem sofrido com a pequena participação dos atores sociais e que esta está diretamente vinculada ao ator

indicado pela instituição, em função do maior ou menor interesse e comprometimento dos representantes com as atividades, seja por terem divergência com as propostas, seja pelo baixo protagonismo social. Há necessidade de um maior compromisso dos representantes, pois a descontinuidade na participação ou ainda a ausência dos mesmos, na maioria das atividades, contribui, somada às deficiências estruturais do Pronat, para a baixa efetividade das ações desenvolvidas no Território Noroeste Paulista.

Ao tratar dos recursos financeiros disponibilizados ao Pronat fica evidente, na pesquisa, que um ponto central é a insuficiência dos mesmos para o desenvolvimento de ações abrangentes, seja de apoio à participação dos representantes da sociedade civil, seja para a implantação de projetos Proinf relevantes, tanto em termos de número, como de potencial transformador da realidade. Ainda que, no caso do Território Noroeste Paulista problemas de qualidade técnica das propostas apresentadas também tenha sido um dos aspectos que colaborou para a baixa efetividade do Proinf, o fato do Território ser composto de um grande número de municípios (36) torna muito difícil a elaboração de um único projeto que beneficie a todos, de modo a contribuir para a qualificação de processos produtivos e econômicos e o fortalecimento da agricultura familiar. Em função do exposto, considera-se de extrema importância, que o Programa e também o CODETER-NP busquem formas de solucionar tal deficiência, pois o Território necessita de projetos estruturantes, que provoquem mudanças perceptíveis aos atores locais (interna e externamente ao CODETER), estimulando a ampliação da participação, tanto da sociedade civil, como do setor público (especialmente de representantes qualificados das prefeituras e da sociedade civil).

Este fato é uma evidência de que o Programa não está apresentando resultados eficientes no sentido de estimular o desenvolvimento territorial, o que, por consequência, incluiria níveis mais expressivos de participação. No entanto também é primordial que o MDA/SDT faça maiores investimentos financeiros, técnicos e de gestão de modo a contribuir para reforçar os aspectos positivos desse processo, pois a razão de existir dessa política pública é a avaliação de que o processo de desenvolvimento territorial não ocorre de forma espontânea, sem o apoio decisivo do Estado.

Deve-se dar atenção ao fato de que uma pesquisa sempre está envolvida por diversas hipóteses que balizam seus limites e potencialidades, ainda que nem todas sejam elencadas, apresentadas e, quando identificadas como problema, sejam solucionadas. Contudo, espera-se, que essa dissertação possa contribuir para a compreensão de alguns fatores que prejudicaram o desenvolvimento do Pronat e de outros que mantiveram vivas as esperanças de continuidade

e de aprimoramento do mesmo, a partir da experiência referente ao Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS, 2., 2007, Salvador. **Fórum...** Salvador: [s.n.], 2007.

BACELAR, T. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. [S. l.: s. n.], 2003. 10 p. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/216311588/As-Politiclas-Publicas-no-Brasil-herancas-tendencias-e-desafios>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

BARONE, L. A.; MELAZZO, E. S.; SILVA, A. A. **Célula do Pontal do Paranapanema-SP: acompanhamento e informação para o desenvolvimento rural**. Presidente Prudente: FCT-UNESP, 2011. (Relatório Anual, 5). Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra073.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2014.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011, p. 61-88. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14). Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2888P/B2888P.PDF>>. Acesso em: 19 maio 2014.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Org.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. cap. 3, p.71-110.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 84 p. (Coleção primeiros passos, 95).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília, DF: MDA/IICA, 2003. 36 p. (Série textos para discussão, 4). Disponível em: <http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf>. Acesso em: 5 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, DF: MDA/SDT, 2005a. 32 p. (Série documentos SDT, 1). Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_212-28-11-2012-11-25-585155.pdf>. Acesso em: 5 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, DF: MDA/SDT, 2005b. 30 p. (Série documentos institucionais, 2). Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf>. Acesso em: 5 maio 2014.

BRASIL. Imprensa Nacional. Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jun. 2005c. Seção 3, p. 67. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=67&data=23/06/2005>>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços. **Relatório de atividades oficina de formulação de políticas e planejamento da gestão do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável Território Noroeste Paulista (SP)**. São Paulo: [s.n.], 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Informações Territoriais – MDA/SDT/SIT. **Imagens/mapas**. Brasília: [s.n.], 2009a. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TR&modo=0>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços. **Relatório de atividades oficina de alinhamento conceitual e metodológico Território Jales/Fernadópolis (Noroeste Paulista-SP)**. São Paulo: [s.n.], 2009b.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços. **Relatório de atividades oficina territorial de fortalecimento da governança Território Jales/Fernadópolis (Noroeste Paulista-SP)**. São Paulo: [s.n.], 2009c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Colegiados territoriais**: guia para a organização social dos territórios. Brasília: MDA/SDT, 2010a. 47 p. (Documentos de Apoio, 5).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: guia para o planejamento territorial. Brasília: MDA/SDT, 2010b. 45 p. (Documentos de Apoio, 2).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de Gestão Estratégica**: documento de referência. Brasília: MDA/SDT, 2010c. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/sge/doc/SGE_documento_referencia.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Balanco de gestão 2003-2010**: Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT. Brasília: MDA/SDT, 2011a. 144 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável território Noroeste Paulista (SP)**. São Paulo: [s.n.], 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços**. São Paulo: [s.n.], 2011c. (Relatório, 1).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços**. São Paulo: [s.n.], 2011d. (Relatório, 5.).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços. **Relatório de atividades da jornada territorial de planejamento, avaliação e monitoramento das ações do colegiado territorial – Noroeste Paulista**. São Paulo: [s.n.], 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Pronatec campo**: formação continuada para o desenvolvimento sustentável do Brasil Rural. Brasília: MDA, 2012b. 15 p. Documento base.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plural cooperativa de consultoria, pesquisa e serviços**. São Paulo: [s.n.], 2012c. (Relatório, 7).

BRASIL. Portal Brasil. **Mais 74 territórios rurais são incluídos em programa de desenvolvimento**. Brasília, DF: [s.n.], 2013a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/05/mais-74-territorios-rurais-sao-incluidos-em-programa-de-desenvolvimento>>. Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Plural Cooperativa de Consultoria, Pesquisa e Serviços. **Relatório de atividades da jornada territorial de planejamento, avaliação e monitoramento das ações do colegiado territorial – Noroeste Paulista**. São Paulo: [s.n.], 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Departamento de Inclusão Produtiva. **Manual Operacional do Proinf 2014**: ação orçamentária de apoio a infraestrutura em Territórios Rurais. Brasília: MDA/SDT/DIP, 2014a. 23 p. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_20/Manual_Proinf_2014_4-de_junho_FINAL.pdf>. Acesso em: 5 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Informações Territoriais – MDA/SDT/SIT. **Territórios rurais**. Brasília, DF: [s.n.], 2014b. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TR&modo=0>>. Acesso em: 13 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Gestão Estratégica. **Gestão de projetos**. [S.l.: s.n., 200-]. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto_re/>. Acesso em: 13 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Cartilha política territorial da pesca e aquicultura**. Brasília, DF: [s.n.] [200-]. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Planos_e_Políticas/Politica_Territorial.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2014.

BUHLUNGU, S. O reinventar da democracia participativa na África do Sul. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de

Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. cap. 2, p.133-170. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 1).

CARMO, F. J. **Ata da assembleia do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista realizada no dia seis de outubro de dois mil e nove**. Jales, 2009.

CARMO, F. J. **Ata da assembleia do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista realizada no dia vinte e quatro de fevereiro de dois mil e dez**. Jales: [s.n.], 2010.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NOROESTE PAULISTA-CODETER-NP. **Regimento interno do colegiado de desenvolvimento territorial do Noroeste Paulista**. Jales: [s.n.], 2014. 8 p.

COLEGIADO DO TERRITÓRIO DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE PAULISTA-CTDNP. **Regimento interno do colegiado do território de desenvolvimento do Noroeste Paulista**. Jales: [s.n.], 2010. 8 p.

COLOGNESE, S. A.; MÉLO, J. L. B. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 143-159, 1998.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidade e protagonismo dos atores. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

DELGADO, N.; LEITE, S. P. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília, DF: IICA, 2013. p. 125-148. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 19). Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-19.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

DELGADO, N.; ZIMMERMANN, S. Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto de novas institucionalidades. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília, DF: IICA, 2012. cap. 2, p. 42-58. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 15). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Vol-15_Serie_DRS_final.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988. 176 p.

DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. 109 p. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 25).

DIAS, M. M.; FREITAS, A. F. Desenvolvimento rural, enfoque territorial e inovações recentes nas políticas públicas brasileiras. In: FERREIRA NETO, J. A.; EINLOFT, C. J.; GONÇALVES, R. L. **Desenvolvimento rural, sustentabilidade e ordenamento territorial**. Visconde do Rio Branco: Suprema, 2011. p. 175-202.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília, DF: IICA, 2010. p. 81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12). Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Santiago: RIMISP, 2009. 92 p. (Documento de trabajo, 26; Programa dinámicas territoriales rurales). Disponível em: <<http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/39814/1/128601.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319. 2010a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100021&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 30 out. 2014.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.47-63, 2010b. Disponível em: <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_arilson.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2014.

FILARDO, N. B. **As políticas públicas territoriais do Governo Federal no Noroeste Paulista: o caso da pesca e aquicultura**. 2013. 105 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)– Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Três Lagoas, 2013.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Políticas territoriais e desigualdades no meio rural brasileiro. In: CONGRESSO SOBER, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: [s. n.], 2011. p. 1-19.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF: [s.n.] 2000. N. 21, p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 27 maio 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/4405328/GIL_Antonio_Carlos_COMO_ELABORAR_PROJETOS_DE_PESQUISA>. Acesso em: 2 maio 2014.

GÓMEZ, J. R. M. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. 440 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, da ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 96-116, 2010. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/view/76/77>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, Francisco Beltrão, v. 5, n. 10, p. 123-147, 2010. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11964/8247>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006:** agricultura familiar. Brasília, DF: [s.n.], 2006. Primeiros resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006_2/>. Acesso em: 2 set. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico 2010:** cidades. Brasília, DF: [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 2 set. 2014.

INSTITUTO DE ESTUDOS E ASSESSORIA AO DESENVOLVIMENTO- CEADES. Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento. **Cotação prévia nº 14/2013.** Chapecó: [s.n.], 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Painel dos assentamentos.** Brasília, DF: [s.n.], 2014. Disponível em: <<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>>. Acesso em: 2 set. 2014.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 33-42. (Diálogos para o Desenvolvimento, 7). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2014.

LEAL, P. C. F. **O programa nacional de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (PRONAT) no Vale do Ribeira (PR).** 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

LEITE, S. P. **Governança das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil.** Brasília, DF: IICA/Nead/MDA, 2010. p. 1-36.

LEITE, S. P. et al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais.** Brasília, DF: IICA, 2008. p. 69-169. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 8). Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B0708p/b0708p.PDF>>. Acesso em: 19 maio 2014.

LEITE, S.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. Gestão social dos territórios. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento**

territorial. Brasília, DF: IICA, 2012. p. 59-76. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 15). Disponível em: <http://oppa.net.br/livros/Volume_1_Serie_DRS.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

LIMA, J. S.; NETO, A. S. C. Desenvolvimento territorial e economia solidária: confluências e dissonâncias na política de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, p. 1-16, 2011. Disponível em: <[file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/2614-5916-1-SM%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/2614-5916-1-SM%20(2).pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2014.

MATTEO, M. et al. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como uma estratégia do desenvolvimento emergente. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. cap. 2, p. 49-87. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimen%20to2013_vol01.pdf>. Acesso em: 26 maio 2014.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004. 269 p.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos**. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)– Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. 2. ed. Pelotas: Educat, 2004. 156 p.

OLIVEIRA, L. C. et al. Os avanços da câmara temática da agricultura familiar no Território Rural do Noroeste Paulista no ano de 2011. In: SIMPÓSIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS, 6., 2012, Araraquara. **Anais...** Araraquara: [s. n.], 2012. p. 1-14.

OLIVEIRA, L. C. **Ata do encontro anual do território de desenvolvimento Noroeste Paulista: assembleia geral do Colegiado**. Jales: [s.n.], 2013.

PIRES, R. R. C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 347-364. (Diálogos para o Desenvolvimento, 7). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2014.

PLURAL COOPERATIVA DE CONSULTORIA, PESQUISA E SERVIÇOS - PLURAL. **Editais Carta-Convite nº 003/2010**. São Paulo: [s.n.], 2010.

QUEIROZ, D. T. et al. Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 276-283, 2007. Disponível em: <<http://www.facenf.uerj.br/v15n2/v15n2a19.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2014.

RAMBO, A. G.; COSTA, G. C. Experiências de desenvolvimento territorial na agricultura familiar: a produção de agrocombustíveis no sul e nordeste do Brasil. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Org.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011. p. 269-282.

ROCHA, A. G. P.; SILVA, M. K. O papel dos articuladores na política de desenvolvimento territorial. In: CONGRESSO SOBER, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: [s. n.], 2011. p. 1-20.

ROSAS, C. A. F. **A cafeicultura no contexto da agropecuária no Extremo Noroeste Paulista**. 2002. 220 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2002. Disponível em: <http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/89814/rosas_caf_me_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 ago. 2014.

ROSAS, C. A. F. **A (des)construção da dicotomia rural-urbano no extremo Noroeste Paulista**. 2010. 246 f. Tese (Doutorado em Geografia)- Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/1109/1/%28des%29constru%C3%A7%C3%A3oDicotomiaRural.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

SANT'ANA, A. L. **Raízes na terra: as estratégias dos produtores familiares de três municípios da mesorregião de São José do Rio Preto (SP)**. 2003. 246 f. Tese (Doutorado em Sociologia)- Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.

SARON, F. A. **Os efeitos dos programas de desenvolvimento rural para o apoio à agricultura familiar no Noroeste Paulista: limites, desafios e perspectivas**. 2014. 292 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2014. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/14/ms/flavio_saron.pdf>. Acesso em: 3 set. 2014.

SCHJEITMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. In: ECHEVERRÍA, R. **Desarrollo territorial rural en América Latina y Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales**. Santiago: RIMISP, 2004. Disponível em: <http://www.reddebibliotecas.org.co/noticias_2009/Documents/Desarrollo%20territorial%20rural.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2014.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a06>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004. p. 21-50. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 168 p.

SILVA, A. A.; BARONE, L. A. Compreendendo as políticas públicas territoriais brasileiras. In: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA – EGAL, 14., 2013, Lima. **Anais...** Lima: [s. n.], 2013. p. 1-20.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2013a. cap. 3, p. 89-116.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2013_vol01.pdf>. Acesso em: 26 maio 2014.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Edit.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2013b. cap. 4, p. 117-146. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2013_vol01.pdf>. Acesso em: 26 maio 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

TARSITANO, R. A. **Avaliação dos projetos Proinf do Território Andradina (SP), a partir da perspectiva de diferentes atores**. 2012. 81 f. Dissertação (Mestrado em Agronomia)– Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista, Ilha Solteira, 2012.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2012. 183 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas)– Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista

1) Como o(a) senhor(a) iniciou sua participação nas atividades do Território Rural Noroeste Paulista? (quando iniciou, se foi indicado ou foi decisão própria, quem convidou)

2) O senhor tem conseguido (ou conseguia) repassar as discussões ocorridas no Colegiado para sua instituição?

Caso sim: tem gerado (ou gerou) algum interesse ou proposta da instituição que o senhor representa?

Caso não: por que não conseguiu repassar?

3) Qual a sua avaliação da política pública de desenvolvimento territorial, no caso o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)? (aspectos positivos e negativos; dificuldades que precisam ser superadas ou aspectos que devem ser aperfeiçoados)

4) Analise a contribuição de sua Instituição para as atividades e discussões realizadas pelo Colegiado Territorial/Comissão Executiva.

5) E como avalia a sua contribuição (pessoal) para o Colegiado Territorial/Comissão Executiva?

6) Quais são as instituições e/ou agentes sociais que mais tem contribuído para o desenvolvimento do Território Rural Noroeste Paulista? (verificar de que maneira tem ocorrido esta contribuição)

7) Quais instituições não têm participado (ou participam pouco) das instâncias do Território, mas teriam um papel importante se participassem (mais)? (pedir para explicar)

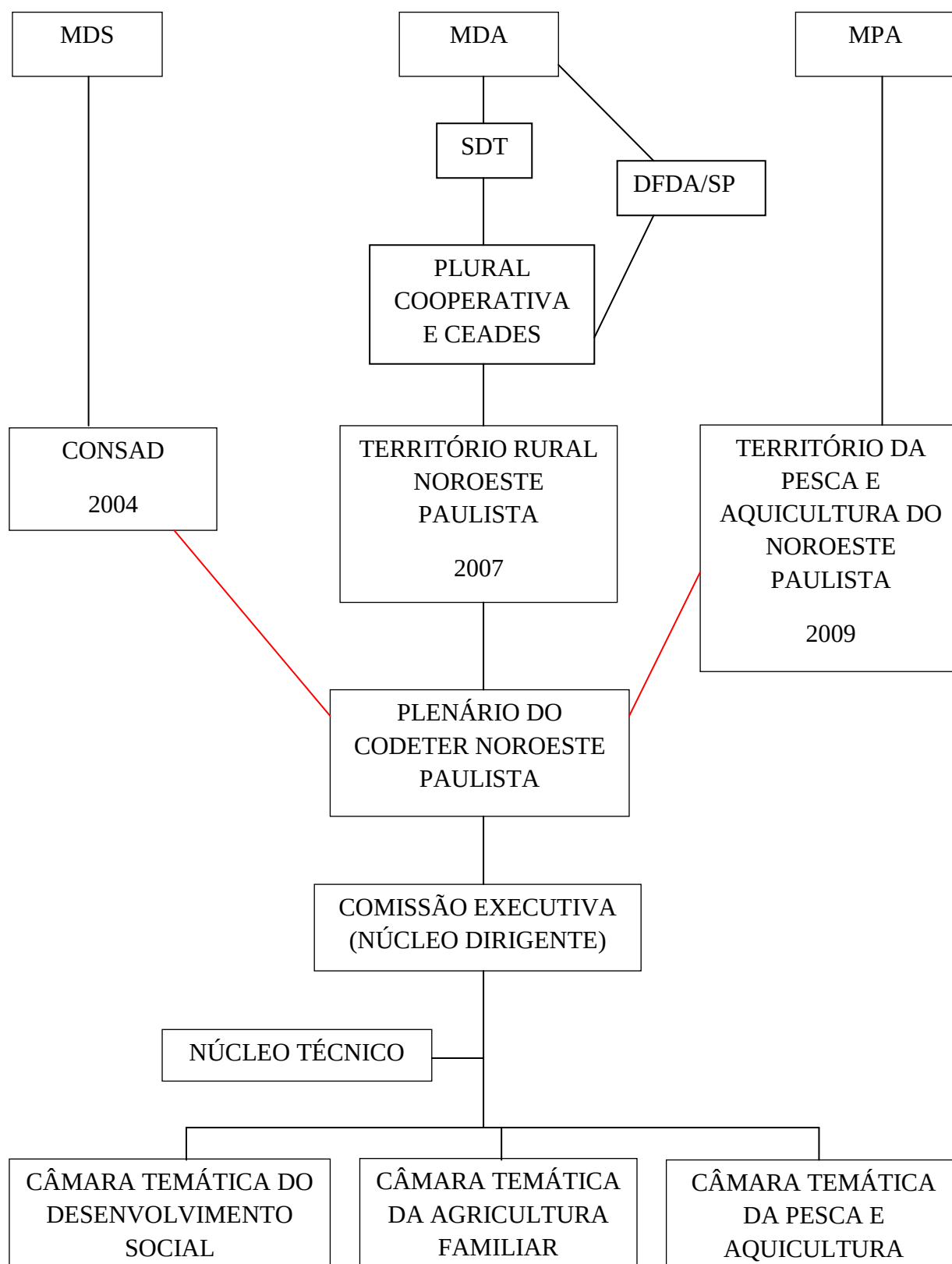
8) Os subsídios (financeiro, técnico e estruturante) por parte do governo federal (MDA/SDT) têm sido suficientes para o desenvolvimento das ações previstas no PTDRS do Território Rural Noroeste Paulista?

Caso sim: Quais foram os projetos ou ações mais importantes desenvolvidos no Território Rural Noroeste Paulista?

Caso não: Quais as mudanças que são necessárias?

9) Sugestões para o fortalecimento do trabalho da Comissão Executiva e do Colegiado.

APÊNDICE B - Organograma



Fonte: próprio autor (2014).

APÊNDICE C – Quadro de atividades realizadas no Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista, com as respectivas: data, local e assuntos tratados.

Quadro 12– Atividades realizadas no Território Noroeste Paulista no período de 2006 a 2014.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
12 de setembro de 2006 - Casa da Agricultura de Jales	Reunião de trabalho com a Delegada Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Estado de São Paulo	Discussão sobre os Programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário na Região.
08 de novembro de 2006 - Centro Pastoral da Catedral de Jales	Oficina de Apresentação dos Programas do Ministério de Desenvolvimento Agrário	Oficina de Apresentação dos Programas do Ministério de Desenvolvimento Agrário aplicáveis à realidade do nosso estado e principalmente na região.
31 de outubro de 2007	Homologação do Território Rural pelo MDA	—
19 de dezembro de 2007 – CATI Jales	Reunião de trabalho	Organização da Conferência Territorial do Noroeste Paulista e do Seminário de Assistência Técnica e Extensão Rural.
19 de fevereiro de 2008 - Escola Vocacional de Jales.	I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Território Noroeste Paulista e Seminário de Assistência Técnica e Extensão Rural	Contribuir para a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.
23 a 25 de abril de 2008 – Município de Bauru (SP)	Etapa estadual da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – CNDRSS	Contribuir para a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.
25 a 28 de junho de 2008 - Centro de Convenções de Olinda, Pernambuco	Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - I CNDRSS	Formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.
24 e 25 de julho de 2008 – Centro Pastoral da Catedral de Jales	Oficina de Formulação de Políticas e Planejamento da Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável	Iniciar as ações referentes ao Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat).
03 A 05 de novembro de 2008 - Fortaleza-CE	III Encontro dos Colegiados	Participação de membro do CODETER-NP.
28 e 29 de abril 2009 - UAB - Pólo Regional de Jales	Oficina de Elaboração de Projetos de Apoio à Infraestrutura no Território Noroeste Paulista	Capacitação.
22 e 23 de julho de 2009 - UAB - Pólo Regional de Jales	Oficina Territorial de Alinhamento Conceitual e Metodológico Território Jales/Fernandópolis (Noroeste Paulista – SP)	Apresentar as ações referentes à Política Territorial da Pesca e Aqüicultura, apresentar ações e políticas públicas em desenvolvimento no Território, relacionadas à pesca e aqüicultura e ao desenvolvimento territorial e discutir o recorte territorial possível para o desenvolvimento da pesca e aqüicultura.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
02 e 03 de setembro de 2009 – Centro Pastoral da Catedral de Jales	Oficina Territorial de Fortalecimento da Governança – MPA/Plural	Apoiar o território na constituição do colegiado territorial e arranjos institucionais de fortalecimento da governança.
06 de outubro de 2009 - Câmara Municipal de Jales	Assembléia do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista	Definição dos segmentos que compõem o Colegiado; Discussão e aprovação do Regimento Interno; Divisão em Grupos para escolha das entidades representantes de cada segmento; Homologação das entidades definidas nos grupos; Homologação dos projetos de infraestrutura apresentados nas Câmaras Setoriais.
21 de janeiro de 2010 – UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informação indisponível.
28 e 29 de janeiro de 2010 – São Paulo	Encontro Estadual dos Colegiados Territoriais	Participação de membro do CODETER-NP.
24 de fevereiro de 2010 – Câmara Municipal de Jales	Assembléia do Colegiado do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista	Apresentação dos projetos do Edital Proinf 2010 para aprovação; Discussão e aprovação do Regimento Interno; Apresentação para discussão e aprovação do Recorte do Território da Pesca e do Nome do referido Território e a proposta de capacitação em gestão do empreendimento da Coodespi.
11 de março de 2010 - Câmara Municipal de Urânia	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informação indisponível.
19 à 22 de março de 2010/Brasília	IV Encontro Nacional de Colegiados Territoriais	Integrar Colegiados Territoriais visando seu fortalecimento como espaços de gestão da estratégia de desenvolvimento territorial no Brasil; Promover o encontro das Redes Estaduais de Colegiados Territoriais e constituir a Rede Nacional de Colegiados Territoriais; Avaliar, discutir e propor sobre a sustentabilidade dos Colegiados Territoriais, enquanto institucionalidades responsáveis pela gestão social de políticas pública nos territórios; Avaliar a estratégia de desenvolvimento territorial no Brasil.
22 a 25 de março de 2010 - Brasília	II Salão Nacional dos Territórios Rurais	Participação de membro do CODETER-NP.
09 de abril de 2010 - Município Santana da Ponte Pensa	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informação indisponível.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
13 de maio de 2010 - Câmara Municipal de Estrela D'Oeste	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Editais Diversos (MPA); Criação do Grupo de Projetos; Evento: Seminário Alimentação Escolar/PAA; Novo Recorte do Território da Pesca e Aquicultura; Definição do Município para a Reunião do mês de Junho; Câmara Temática ligada a Área Social; Discussão de Evento para o mês de Junho de 2010.
21 de maio de 2010 - Câmara Municipal de Jales	Seminário: Programas de Apoio a Comercialização da Agricultura Familiar: PAA e Alimentação Escolar	Apresentar programas voltados à comercialização de produtos da Agricultura Familiar.
10 de junho de 2010 - UAB - Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Editais Diversos (MPA), e Edital do Parque Aquícola; Criação do Grupo de Projetos; Avaliação do Seminário Alimentação Escolar/PAA; Novo Recorte do Território da Pesca e Aquicultura; Definição do Município para a Reunião do mês de Julho.
12 de agosto de 2010 - UAB- Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Editais do Parque Aquícola de Ilha Solteira (MPA); Edital de ATEPA; Definição do Município para a Reunião do mês de Setembro; Organização da Reunião de Implantação da Câmara Temática da Agricultura Familiar.
19 de agosto de 2010 – Centro Comunitário de Urânia	Reunião de Implantação da Câmara Temática da Agricultura Familiar do Território Noroeste Paulista	Organização.
22 de outubro de 2010 – CATI Fernandópolis	Reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista	Zoneamento dos Citros para o Estado de São Paulo; Seminário de Economia Solidária – 26 de outubro de 2010; Serviço de Inspeção Brasileira/SISB/SUASA; Oficina do PTDRS para os dias 11 e 12/11/2010.
26 de outubro de 2010 - Teatro Municipal de Jales	Seminário: Fortalecimento do Associativismo e Economia Solidária; Oficina de planejamento da pesca e aquicultura	Apresentar experiências e esclarecer dúvidas sobre a Economia Solidária visando ampliar este modelo dentro do Território de Desenvolvimento do Noroeste Paulista.
08 e 09 de novembro de 2010 - UAB - Pólo Regional de Jales	1ª Jornada de Elaboração do PTDRS	Início da elaboração do PTDRS.
09 de novembro de 2010 – UAB - Pólo Regional de Jales	Assembleia Colegiado	Avaliação e homologação do plano de providências para projeto do infra estrutura e serviços – Edificação do Centro Integrado de Atividades de Economia Solidária da Região de Jales.
16 de dezembro de 2010 – UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Apresentação do projeto firmado entre a Plural Cooperativa e a SDT/MDA, apresentação do assessor territorial ao colegiado, planejamento de atividades.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
09 e 10 de fevereiro de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	2ª Jornada de Elaboração do PTDRS	Encerramento da elaboração do PTDRS.
25 de fevereiro de 2011 - Pólo Regional do Noroeste Paulista – APTA Votuporanga	Reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar	Discussão sobre outorga d'água e licenciamento ambiental no Território Noroeste Paulista.
10 de março de 2011 – Câmara Municipal de Mesópolis	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Membros da Comissão Executiva, PTDRS e visitas com Assessora Territorial.
29 de março de 2011 - Câmara Municipal de Jales	Reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar	Encaminhamentos e resultados da discussão sobre outorga d'água no Território Noroeste Paulista.
05 de abril de 2011 - Câmara Municipal de Jales	Planejamento Anual do Colegiado	Realizar planejamento para o ano de 2011.
14 de abril de 2011 –Câmara Municipal de Santa Fé do Sul	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Discussão e encaminhamento sobre: participação dos membros, visitas realizadas pela assessora territorial, material de divulgação, apresentação do planejamento 2011 e Fundecitrus.
14 de abril de 2011 - Câmara Municipal de Santa Fé do Sul	Reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar	Entrega e discussão sobre os ofícios referentes a outorga d'água.
12 de maio de 2011 – CATI Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Encaminhamento ofício outorga d'água, Fundecitrus, Evento SUASA, Câmara Temática da Pesca e Aquicultura, Presença nas reuniões, Proinf 2011.
25 de maio de 2011 – Câmara Municipal de Jales	Reunião Ampliada de Apresentação e Discussão do SUASA no Território Noroeste Paulista	Apresentação e Discussão do SUASA.
31 de maio à 01 de junho de 2011 – São Paulo	Jornada Estadual sobre Controle Social como Elemento da Gestão Social do Desenvolvimento	Estruturar a Rede Estadual de Colegiados Territoriais e planejar atividades para a Rede.
09 de junho de 2011 – Prefeitura Municipal de Populina	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Membros da Comissão Executiva; Ação orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços - PROINF 2011; Conselho Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar – CEDAF; informes sobre a Reunião Ampliada Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Animal – SUASA; reunião sobre Fundecitrus; Câmara Temática da Pesca e Aquicultura e evento Câmara Temática do Desenvolvimento Social.
20 de junho de 2011- UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Grupo de Trabalho SUASA	Definir encaminhamentos e ações para a implantação do SUASA nos municípios interessados.
28 de junho de 2011 – Câmara Municipal de Jales	Reunião PROINF 2011	Apresentação do Manual de Orientações PROINF 2011 e esclarecimento de dúvidas.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
07 de julho de 2011 – Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul	Reunião da Câmara Temática da Pesca e Aquicultura	Rearticulação da Câmara Temática de Pesca e Aquicultura do Território Noroeste Paulista; desenvolvimento dos projetos no Território, licenciamento ambiental dos Parques Aquícolas e situação da Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca no Território Noroeste Paulista.
07 de julho de 2011 – UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião PROINF 2011	Definir as propostas de projetos de acordo com as prioridades colocadas no relatório e esclarecimento de dúvidas sobre as orientações encontradas no Manual de Operacionalização.
14 de julho de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Projetos PROINF 2011.
14 de julho de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	Plenária PROINF 2011	Aprovação de projetos referente ao PROINF 2011.
21 de julho de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Grupo de Trabalho do PTDRS	Levantar ações propostas no PTDRS para o ano de 2011, definir forma de relembrar os participantes de suas responsabilidades quanto ao PTDRS.
11 de agosto de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Discutir compromisso e presença dos membros da CE nas reuniões, eleições, PROINF 2011, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, evento Câmara Desenvolvimento Social, I Ciclo de Discussões sobre a Citricultura no Território Noroeste Paulista, regimento interno, Conferência Territorial da Juventude.
25 de agosto de 2011 – Câmara Municipal de Santa Fé do Sul	Reunião Câmara Temática da Pesca e Aquicultura	Apresentação do novo Superintendente e atualização da situação da Pesca no Território Noroeste Paulista.
15 de setembro de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informes I Ciclo de Discussões sobre a Citricultura no Território Noroeste Paulista, Encontro de Políticas de Desenvolvimento Social no Território Noroeste Paulista e III Jornada Estadual de Monitoramento com os Consultores Territoriais; PTDRS; Organização do Núcleo Técnico.
30 de setembro de 2011 – Fundação Educacional de Fernandópolis	Encontro de Políticas de Desenvolvimento Social no Território Noroeste Paulista	Constituir Câmara Temática do Desenvolvimento Social.
06 de outubro de 2011 – Câmara Municipal de Jales	I Ciclo de Discussões sobre a Citricultura no Território de Desenvolvimento Noroeste Paulista	Ação CT Agricultura Familiar.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
18 de outubro de 2011 - – Câmara Municipal de Jales	Reunião do Grupo Permanente de Defesa da Citricultura do Território Noroeste Paulista	Discutir assuntos referentes a Citricultura e elaborar propostas para redigir documento proposto no I Ciclo de Discussões sobre a Citricultura no Território Noroeste Paulista.
20 de outubro de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Projetos Proinf 2010, Repasse Encontro de Políticas de Desenvolvimento Social no Território Noroeste Paulista e I Ciclo de Discussões sobre a Citricultura no Território Noroeste Paulista, Reestruturação DFDA-SP, criação Núcleo Técnico.
17 de novembro de 2011 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Enredacional; SGE; Edital Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Convênio Plural/SDT-MDA; Novo Delegado MDA; Eleição Colegiado.
06 de junho de 2012 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Comissão Técnica do CODETER Noroeste Paulista	Definição das cadeias produtivas do Território visando a elaboração de projetos Proinf 2012.
15 de junho de 2012 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Comissão Técnica do CODETER Noroeste Paulista	Definição das demandas por cadeia produtiva visando a elaboração de projetos Proinf 2012.
20 de julho de 2012 - UAB – Pólo Regional de Jales	Assembleia do Colegiado	Aprovação de projetos Proinf 2012.
17 de outubro de 2012 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Retomar as atividades de assessoria; levantamento das atividades realizadas no período de ausência da assessoria; PROINF 2012; PRONATEC Campo; Agendar Jornada de Planejamento; Divulgação PRONAF Jovem.
09 de novembro de 2012 – Câmara Municipal de Mira Estrela	Reunião sobre Consórcio Público e Criação do SUASA no CODETER Noroeste Paulista	Abordar os temas de desenvolvimento regional, com foco na formação de Consórcio Público e também a implantação do SUASA visando viabilizar a legalização e instalações das agroindústrias familiares no Território Noroeste Paulista.
14 de novembro de 2012 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Participação dos membros; Reunião Consórcio público/SUASA; Situação projetos PROINF 2012; PRONATEC Campo.
29 de novembro de 2012- UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião sobre o PRONATEC Campo no Território Noroeste Paulista	Apresentar o Programa PRONATEC Campo, divulgar, sensibilizar e levantar as demandas existentes no Território Noroeste Paulista, visando a implantação deste Programa no mesmo.
11 e 12 de dezembro de 2012 - UAB – Pólo Regional de Jales	Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial - Noroeste Paulista	Nivelamento sobre a Política Territorial do MDA; Apresentação e avaliação das atividades executadas nos anos de 2011 e 2012; Balanço das atividades do PTDRS executadas; Planejamento das atividades para o primeiro semestre de 2013.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
23 de janeiro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	PRONATEC Campo; Consórcio Público/SUASA; Jornada Técnica de Planejamento; Território da Cidadania; Emenda Parlamentar da Cooperativa de Piscicultores de Santa Fé do Sul e Região; Assentamentos região; projetos PROINF 2012.
20 de fevereiro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	PRONATEC Campo, Reunião criação do consórcio público, eleição colegiado, regimento interno.
22 de fevereiro de 2013 – Prefeitura Municipal de Turmalina	Reunião para criação do Consórcio Público	Apresentação da Política Desenvolvimento Territorial, Território Noroeste Paulista e Colegiado; Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA; criação do Consórcio Público no Território Noroeste Paulista.
01 de março de 2013 - Prefeitura Municipal de Turmalina	Reunião para criação do Consórcio Público	Apresentação Território Noroeste Paulista; SUASA; encaminhamentos para criação do Consórcio Público; Proposta de agroindústria para região (PAA, PNAE e PPAIS).
14 de março de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	PRONATEC Campo, PNDTR, Agenda Plural/DFDA-SP, Eleição Colegiado; Processo eleitoral Colegiado; Projeto CONAB/BNDES.
21 de março de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Extraordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Elaboração de regimento eleitoral; Construção da metodologia da eleição; Divulgação da eleição.
28 de março de 2013 - Prefeitura Municipal de Turmalina	Reunião para criação do Consórcio Público	Levantar documentação (Protocolo de Intenções), encaminhamentos, consultoria Emilson.
08 de abril de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião com Prefeitos do Território Noroeste Paulista	Apresentação das Políticas do MDA e mobilização para participação no Território Noroeste Paulista.
09 de abril de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião de Apoio a Organizações Produtivas Rurais de Base Familiar – UAB – Pólo de Jales	Apresentação de editais (CONAB-BNDES, Terra Sol, Terra Forte e Proinf) com a finalidade selecionar e apoiar projetos que contribuam para o fortalecimento social e econômico de organizações produtivas rurais de base familiar.
12 de abril de 2013 - Prefeitura Municipal de Turmalina	Assembleia Geral de Constituição do Consórcio Público de Desenvolvimento do Noroeste Paulista	Constituição do Consórcio, aprovação do estatuto, eleição do Conselho Administrativo do Consórcio, indicação de nome para Diretor Executivo do Consórcio.
16 de abril de 2013 – Câmara Municipal de Ouroeste	Reunião PRONATEC Campo no Território Noroeste Paulista	Finalizar levantamento da demanda e propor locais para realização dos cursos.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
19 de abril de 2013 – Câmara Municipal de Jales	Encontro Anual do Território de Desenvolvimento Noroeste Paulista – Assembleia Geral do Colegiado	Eleição do Colegiado.
25 e 26 de abril de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial - Noroeste Paulista	Planejamento, avaliação e monitoramento das ações do Colegiado, atualização do PTDRS e eleição da Comissão Executiva.
17 de maio de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Definição da Comissão Organizadora da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.
24 de maio de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Comissão Organizadora da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	Organização.
06 de junho de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Comissão Organizadora da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	Organização.
12 de junho de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Organização da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Território Noroeste Paulista.
13 de junho de 2013 – Centro Pastoral da Catedral de Jales	Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Território Noroeste Paulista	Elaboração de propostas de desenvolvimento rural sustentável e solidário para o Território Noroeste Paulista.
12 de julho de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Entrega retroescavadeiras, Avaliação Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, Seminário para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Território Noroeste Paulista, SUASA, PROINF, PRONATEC Campo, Câmaras Temáticas.
09 de agosto de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informes, Consórcio, SUASA, PNDTR, PROINF 2013, Câmara Temática da Agricultura Familiar.
23 de agosto de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar, Segurança Alimentar, Turismo e Meio Ambiente	Reorganização da Câmara Temática e início das discussões sobre os projetos PROINF 2013.
26 a 28 de agosto de 2013 – Bauru (SP)	II Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – CEDRSS	Elaboração de propostas de desenvolvimento rural sustentável e solidário.
30 de agosto de 2013 – UAB – Pólo Regional de Jales	Assembleia CODETER	Aprovação do projeto Proinf 2013.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
13 de setembro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informação indisponível.
24 e 25 de setembro de 2013 – São Paulo	Jornada Estadual de Formação de Agentes de Desenvolvimento	Essa atividade visou capacitar pessoas ligadas aos Colegiados Territoriais para apoiar a implementação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e construir metodologias/instrumentos de implementação dos planos em cada território. Público alvo: jovens, mulheres e povos de comunidades tradicionais, representantes de grupos da sociedade civil organizada.
11 de outubro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	organização da Jornada Territorial de Formação de Agentes de Desenvolvimento, Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária – FENAFRA, PRONATEC Campo e PROINF 2013.
22 a 24 de outubro de 2013 – São Paulo	Reunião Estadual de Planejamento das Ações Territoriais	Realizar planejamento das ações nos cinco Territórios do estado.
04 e 05 de novembro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Jornada Territorial de Formação de Agentes de Desenvolvimento – 1ª etapa	Formação de agentes de desenvolvimento territorial.
08 de novembro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Participação dos membros, informes, projeto PROINF 2013, reunião estadual de planejamento, PRONATEC Campo e FENAFRA.
13 de novembro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião da Câmara Temática da Agricultura Familiar	Retomada das ações da Câmara.
02 e 03 de dezembro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Jornada Territorial de Formação de Agentes de Desenvolvimento – 2ª etapa	Formação de agentes de desenvolvimento territorial.
06 de dezembro de 2013 – Câmara Municipal de Jales	Reunião para apresentação do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.
12 e 13 de dezembro de 2013 - UAB – Pólo Regional de Jales	Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial – Noroeste Paulista	Planejamento do Colegiado para 2014.
10 de janeiro de 2014 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Encaminhamentos Jornada de Planejamento e projeto de estruturação do SUASA.
21 de janeiro de 2014 – São Paulo	Reunião com Superintendente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA/SP	Adesão ao SUASA.

Data e local	Atividade realizada	Assunto
22 de janeiro de 2014 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Unidade Operacional PRONATEC Campo	articular realização do curso Agricultor Orgânico.
14 de fevereiro de 2014 - UAB – Pólo Regional de Jales	Assembleia do Colegiado	Aprovação do regimento interno.
21 de fevereiro de 2014 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informes, mutirões de documentação da trabalhadora rural, PROINF, CEDAF e apontamentos no planejamento estratégico da DFDA/SP.
26 de fevereiro de 2014 – Prefeitura Municipal de Turmalina	Reunião técnica para implantação do SUASA com MAPA	Informações técnicas para adesão ao SUASA.
13 de março de 2014 - UAB – Pólo Regional de Jales	Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Colegiado Territorial	Informes, PROINF, PRONATEC Campo, Encontro da Rede Estadual de Colegiados, núcleo técnico, organização do seminário para a juventude e Seminário para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Território Noroeste Paulista.
21 de março de 2014 - UAB – Pólo Regional de Jales	Assembleia	Definir projeto PROINF 2014.

Fonte: próprio autor (2014).

APÊNDICE D – Ilustração da pesquisa.

Figura 7 – Oficina de Formulação de Políticas e Planejamento da Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território Noroeste Paulista - SP.



Fonte: Brasil (2008).

Figura 8 – Oficina Territorial de Fortalecimento da Governança – Território Jales/Fernandópolis (Noroeste Paulista – SP).



Fonte: Brasil (2009c).

Figura 9 - Reunião Ampliada de Apresentação e Discussão do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA no Território Noroeste Paulista.



Fonte: próprio autor (2011).

Figura 10 - Reunião sobre Consórcio Público e Criação do SUASA no Território Noroeste Paulista.



Fonte: próprio autor (2012).

Figura 11 - Reunião sobre o Pronatec Campo no Território Noroeste Paulista.



Fonte: próprio autor (2012).

Figura 12 - Jornada Territorial de Planejamento, Avaliação e Monitoramento das Ações do Colegiado Territorial – Território Noroeste Paulista.



Fonte: próprio autor (2012).

Figura 13 - Reunião de Apoio a Organizações Produtivas Rurais de Base Familiar.



Fonte: próprio autor (2013).

Figura 14 - Encontro Anual do Território de Desenvolvimento Noroeste Paulista – Assembleia Geral do Colegiado.



Fonte: próprio autor (2013).

Figura 15 – Reunião Proinf 2014.



Fonte: próprio autor (2014).

Figura 16 – Reunião Ordinária da Comissão Executiva.



Fonte: próprio autor (2014).