

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

Antonio Carlos Ferreira Júnior

**Abordagem Territorial nas Ações e Políticas de Desenvolvimento do Pontal
do Paranapanema-SP**

**Campinas
2015**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

Antonio Carlos Ferreira Júnior

**Abordagem Territorial nas Ações e Políticas de Desenvolvimento do Pontal
do Paranapanema-SP**

Tese apresentada à Faculdade de Engenharia Agrícola da
Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos
exigidos para obtenção do título de Doutor em Engenharia
Agrícola, na área de Planejamento e Desenvolvimento Rural
Sustentável.

Orientadora: Profa. Dra. Maristela Simões do Carmo

Este exemplar corresponde a versão final da tese defendida
pelo aluno Antonio Carlos Ferreira Junior e orientado pela
Profa. Dra. Maristela Simões do Carmo.

Assinatura da orientadora

**Campinas
2015**

Apoio financeiro: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) Demanda Social (DS), Programa Institucional de Bolsas de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) - Processo n. 18041/12-1 e Erasmus Mundus External Cooperation Window - EBW II.

Ficha catalográfica
 Universidade Estadual de Campinas
 Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura
 Elizangela Aparecida dos Santos Souza - CRB 8/8098

F413a	<p>Ferreira Junior, Antonio Carlos, 1981- Abordagem territorial nas ações e políticas de desenvolvimento do Pontal do Paranapanema-SP / Antonio Carlos Ferreira Junior. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.</p> <p>Orientador: Maristela Simões do Carmo. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.</p> <p>1. Desenvolvimento rural. 2. Gestão social. 3. Territórios. 4. Identidade. 5. Pontal do Paranapanema. I. Carmo, Maristela Simões. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. III. Título.</p>
-------	---

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Territorial approach in Pontal of Paranapanema-SP actions and policy development

Palavras-chave em inglês:

Rural development

Social management

Territories

Identity

Pontal of Paranapanema

Área de concentração: Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável

Titulação: Doutor em Engenharia Agrícola

Banca examinadora:

Maristela Simões do Carmo [Orientador]

Arilson da Silva Favareto

Rubens Augusto Camargo Lamparelli

Valéria Comitre

Julieta Teresa Aier de Oliveira

Data de defesa: 18-05-2015

Programa de Pós-Graduação: Engenharia Agrícola

Este exemplar corresponde à redação final da Tese de Doutorado defendida por Antonio Carlos Ferreira Júnior, aprovada pela Comissão Julgadora em 18 de maio de 2015, na Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas.

Prof.ª Dr.ª Maristela Simões do Carmo – Presidente e Orientadora
FEAGRI/UNICAMP

Prof. Dr. Arilson da Silva Favareto - Membro Titular
UFABC

Dr. Rubens Augusto Camargo Lamparelli – Membro Titular
NIPE/UNICAMP

Dr.ª Valéria Comitre - Membro Titular
APTA/Campinas

Dr.ª Julieta Teresa Aier de Oliveira - Membro Titular
FEAGRI/UNICAMP

AGRADECIMENTOS

Foi uma longa e preciosa jornada.

Com certeza essa trajetória não teria sido tão especial sem o amparo e o suporte (material e imaterial) que encontrei pelos lugares e pessoas que cruzaram este longo e (muitas vezes) tortuoso caminho.

Agradeço a Universidade Estadual de Campinas e a Faculdade de Engenharia Agrícola (Professores e funcionários) pelas oportunidades, a atenção, estrutura e por nos estimular a crescer como pessoas e investir cada vez mais em nossa valorização enquanto alunos - pesquisadores.

Agradeço imensamente a Universidade Politécnic da Catalunya e a Escola Politécnic Superior d'Enginyeria de Manresa, ambas na Catalunya - Espanha, pelo gentil acolhimento, por toda estrutura e atenção disponibilizadas para que eu tivesse uma valorosa e inesquecível experiência de intercâmbio, possível apenas devido a competência do consórcio "Euro Brazilian Windows II". Estendo a gratidão ao Prof. Joan Jorge Sanchez pela paciência, confiança, a orientação e amizade conseguinte.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior (Fundação Capes) que permitiu a realização desta tese por meio da concessão da bolsa de estudos.

Agradeço a Professora Orientadora Maristela Simões do Carmo pela orientação e apoio. Agradeço a receptividade do Colegiado Territorial do Pontal do Paranapanema.

Agradeço ao Prof. Antonio Nivaldo Hespanhol pelo apoio de sempre, pela amizade e confiança. Por fim, agradeço aos meus familiares e a todos meus amigos, os antigos e os novos que conquistei nessa trajetória, em especial: Pamela, Danieli, Tati, Marcio, Letícia, Agnaldo, Tia Beth, Rafael, Maria, Thiago, Harley, Nathalia, Fabio, Bruno (s), Carol, Amanda, Alexandre, Peter, Atila, Sandro e meus companheiros de apartamento em Barcelona.

MUITO OBRIGADO!

RESUMO

Nos últimos anos constatou-se o esgotamento de um padrão de desenvolvimento pautado apenas no crescimento econômico e negligente com a conservação-preservação do meio ambiente. Constatou-se, também, que o espaço rural não pode mais ser entendido apenas como sinônimo de atividades agropecuárias. Faz-se necessário considerar novos elementos para uma compreensão abrangente e multidimensional. Nesse contexto, a abordagem territorial se destaca, tanto como perspectiva de análise, quanto referencial teórico para as políticas de desenvolvimento rural, por considerar os aspectos políticos, históricos, culturais, ambientais e econômicos, possibilitando, assim, uma compreensão mais integrada de toda a complexidade inerente ao espaço rural. Analisaremos, portanto, a consolidação dos programas e ações em curso, sobretudo as políticas de Desenvolvimento Territorial promulgadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que visam reverter a situação socioeconômica precária e a degradação ambiental herdadas de períodos anteriores no Pontal do Paranapanema. Localizado no extremo oeste do Estado de São Paulo, o Pontal do Paranapanema é formado por 32 municípios e foi considerado Território Rural pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2004 e incorporado ao Programa Territórios da Cidadania em 2008. Interessou-nos, portanto, explicitar como este processo tem se materializado no tempo e no espaço, ao longo dos últimos dez anos e quais foram as estruturas institucionais criadas para sustentar a efetividade do mesmo em promover o desenvolvimento territorial sustentável. Como ferramentas metodológicas utilizamos o levantamento e revisão bibliográfica que contemplasse todos os temas envolvidos, o levantamento documental (atas, documentos de referências, artigos, leis e diretrizes), em paralelo com a observação não-participante em reuniões, encontros e plenárias do Colegiado Territorial. Constatamos, a partir da realidade lá encontrada que as políticas de desenvolvimento territorial rural inovaram ao criar uma arquitetura institucional particular que contribui efetivamente para a constituição de uma rede de atores sociais, conhecimento, informações e práticas sociais diferenciadas. Porém, apesar de postular sobre a importância da identidade territorial e da gestão social e de descentralizar um conjunto de ações relevantes para o desenvolvimento pretendido, ocorrem muitos problemas. Entre eles, a progressiva redução de recursos investidos nos últimos anos e a dificuldade em sensibilizar e articular atores sociais. Ademais, a incapacidade em ampliar a abrangência das propostas e ações para além do setor agropecuário revelam um descompasso entre a intenção das políticas e a forma que a mesma é operacionalizada nos territórios.

Palavras-chave: Desenvolvimento Rural, Territórios da Cidadania, gestão social, identidade, Pontal do Paranapanema

ABSTRACT

In recent years a development pattern ruled only on economic growth and lax with the environment conservation-preservation found the exhaustion. It was found also that the countryside could no longer be understood only as a synonym for agricultural activities. It is necessary to consider new elements for a comprehensive and multidimensional understanding. In this context, the territorial approach stands out as much as analysis perspective, as theoretical framework for rural development policies, considering the political, historical, cultural, environmental and economic aspects, thus enabling a more integrated understanding of the whole complexity inherent in the countryside. Analyze, therefore, the programs and actions consolidation in progress, especially Territorial Development policies promulgated by the Agrarian Development Ministry (ADM), through the Territorial Development Secretariat (TDS), which aim to reverse the precarious socio-economic situation and environmental degradation inherited from previous periods in the Pontal of Paranapanema. Located in the São Paulo far west, the Pontal of Paranapanema is made up of 32 municipalities and was considered a Rural Territory by Agrarian Development Ministry (ADM) in 2004 and incorporated into the Citizenship Territories Program in 2008. It interested us, therefore, explain how this process has materialized in time and space over the last ten years and what were the institutional structures created to support the effectiveness of it in promoting sustainable territorial development. As methodological tools we use the survey and literature review that considered all the issues involved, the documentary survey (minutes, reference documents, articles, laws and guidelines), in parallel with the non-participant observation in Territorial Board meetings, and plenary meetings. We note from the reality there found that rural territorial development policies have innovated to create a particular institutional architecture that effectively contributes to creation a social actors network, knowledge, information and social practices. But despite postulating about the territorial identity importance and social management and decentralize a number of relevant shares to the proposed development, there are many problems. Among them, the progressive funds invested reduction in recent years and the raising awareness and articulate social actors difficulty. Moreover, the inability to expand the proposals and actions scope beyond the agricultural sector reveal a gap between the policies intent and the way that it is operationalized in the territories

Key words: rural development, Citizenship Territories, social management, identity, Pontal of Paranapanema

Lista de Figuras

1	Dimensões da Sustentabilidade	48
2	Integração Agricultura -Indústria	57
3	Territórios Rurais distribuídos pelo Brasil	90
4	Territórios da Cidadania distribuídos pelo Brasil	91
5	Ciclo de gestão do Programa Territórios da Cidadania	92
6	Eixos e temas do Programa Territórios da Cidadania	94
7	Organograma do Sistema de Gestão Estratégica	96
8	Ambiente Virtual do Sistema de Gestão Estratégica	97
9	Ciclo de gestão social adotado pela SDT	134

Lista de Quadros

1	Síntese da trajetória de Desenvolvimento	37
2	O Rural multifacetado	62
3	Linhas de crédito PRONAF	65
4	Características do PRONAF	66
5	PRONAF - Infraestrutura e Serviços Municipais	67
6	Cálculo da Identidade Territorial	84
7	Fases dos Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania	89
8	Índice de Condições de Vida	99
9	Índice de Desenvolvimento Sustentável	101
10	Índice de Capacidades Institucionais	107
11	Eixos temáticos do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Pontal do Paranapanema	110
12	Entidades que compõem o Colegiado Territorial do Pontal do Paranapanema	144
13	Descrição das atividades do CODETER Pontal do Paranapanema	154

Lista de Gráficos

1	Identidade Territorial do Pontal do Paranapanema	85
2	Dimensão Política-institucional do Pontal do Paranapanema	102
3	Dimensão Cultural do Pontal do Paranapanema	102
4	Dimensão Social do Pontal do Paranapanema	103
5	Dimensão Demográfica do Pontal do Paranapanema	103
6	Dimensão Econômica do Pontal do Paranapanema	104
7	Dimensão Ambiental do Pontal do Paranapanema	104
8	Índice de Capacidades Institucionais do Pontal do Paranapanema	108
9	Quantidade de ações territorializadas pelo Programa Territórios da Cidadania, de 2008 a 2013, no Brasil e no Pontal do Paranapanema.	127
10	Montante de recursos alocados pelo Programa Territórios da Cidadania de 2008 a 2013	128

Lista de Abreviaturas

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
IPÊ	Instituto de Pesquisas Ecológicas
ITESP	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PDSTR	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
IDHm	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDEB	índice de Desenvolvimento da Educação Básica
CGE	Controladoria Geral do Estado
MinC	Ministério da Cultura
PDE-MEC	Plano de Desenvolvimento da Educação - Ministério da Educação
PROINF	Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
ICV	Índice de Condições de Vida
IDS	Índice de Desenvolvimento Sustentável
CAI	Célula de Acompanhamento e Informação

CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FCT/UNESP	Faculdade de Ciência e Tecnologia/Universidade Estadual Paulista
ICI	Índice de Capacidades Institucionais
CIAT	Comissão de Instalação das Ações Territoriais
CODETER	Colegiado Territorial do Pontal do Paranapanema
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
SIG	Sistema de Informação Geográfica

Sumário

RESUMO	ix
ABSTRACT	xi
Lista de Figuras	xiii
Lista de Gráficos	xiii
Lista de Quadros	xiv
Lista de Abreviaturas	xv
I - Introdução	19
II - Metodologia	23
III - Revisão Bibliográfica	29
Capítulo 1 - Território, Territorialidade e Desenvolvimento	29
1. O esforço teórico para a compreensão dos conceitos de Território e Territorialidade	30
1.1. O Território como referência para as políticas públicas: a normatização do conceito.	35
1.2. Desenvolvimento, Desenvolvimento Territorial e meio ambiente	37
1.2.1. Desenvolvimento Territorial: aspectos pontuais	42
1.2.2. Desenvolvimento e Meio Ambiente: os caminhos para a sustentabilidade	45
1.2.2.1. Ecodesenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade	45
Síntese do Capítulo 1	51
Capítulo 2 - Abordagem Territorial e Desenvolvimento Rural: antecedentes e consolidação	53
2. O processo de modernização e seus desdobramentos no campo e na cidade	55
2.1. A reforma político - administrativa e a emergência da abordagem territorial como referencia para as políticas públicas de Desenvolvimento Rural	63
Síntese do Capítulo 2	71
Capítulo 3 – Identidade e Desenvolvimento Territorial	73
3. Desenvolvimento e Identidade Territorial.	74
3.1. O histórico de ocupação do Pontal do Paranapanema: pormenores de um	74

processo averso ao desenvolvimento	
3.2. Identidade Territorial como recurso para o Desenvolvimento Territorial	79
Síntese do Capítulo 3	86
IV - Análise de dados e Resultados	87
Capítulo 4 - Desenvolvimento Territorial no Pontal do Paranapanema	87
4. Programa Territórios Rurais e Territórios da Cidadania: aspectos gerais	88
4.1. O Sistema de Gestão Estratégica e a Célula de Acompanhamento e Informações para o desenvolvimento rural do Pontal do Paranapanema	95
4.2. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável	109
4.3 A Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania	111
Síntese do Capítulo 4	129
Capítulo 5. Abordagem Territorial e o processo de gestão social no território do Pontal do Paranapanema-SP	131
5. O processo de Gestão Social e as Redes e a importância do Capital Social: as "forças vivas" do Território	132
5.1. Participação e Controle Social nas Políticas Territoriais: a conformação dos Colegiados Territoriais	136
5.2. O Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Pontal do Paranapanema	142
Síntese do Capítulo 5	156
V. Considerações Finais	159
VI - Referências Bibliográficas	165

"Só haverá verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento"

Celso Furtado, 2004

(...) "Enquanto houver assimetria estrutural de poder (dirigentes e dirigidos, dominantes e dominados), enquanto houver relações de rapina ambiental em larga escala (em detrimento de interesses difusos, mas particularmente em detrimento de determinados grupos e em benefício imediato de outros) - fará sentido almejar uma mudança para melhor na sociedade" (...)

Marcelo Lopes de Souza, 2013

I - Introdução

O Brasil ainda está se construindo como uma nação democrática. Ao longo da história testou-se variados caminhos em busca de um almejado desenvolvimento sócio-econômico e diferentes modelos foram postos à prova, esgarçando uma já complexa relação Estado - sociedade civil. Atualmente, mais uma vez, tenta-se reaver essa relação, para assim reconstruí-la sobre novos paradigmas e, então, sobrepujar o modelo hegemônico persistente e negligente com a maioria da população.

No espaço rural constatou-se, depois de algumas tentativas, o esgotamento de um padrão de desenvolvimento pautado apenas no crescimento econômico e negligente com a conservação-preservação do meio ambiente. Sob a forma de "modernização agrícola", este processo foi excludente alijando setores sociais que não tinham condições de acompanhá-lo.

A percepção de que esta estratégia de desenvolvimento rural, especificamente voltada a otimização da produção agrícola, não alcançava setores com maiores deficiências/necessidades forçou o poder público a repensar suas estratégias de governança para um espaço tão complexo e heterogêneo como o rural. "Se antes as diferenças regionais eram apreendidas como negativas, devendo ser eliminadas, na atualidade, essas diferenças passaram a ser reconhecidas como características a serem preservadas e valorizadas" (HESPANHOL, 2010, p.126-7).

Alia-se a esses fatores a emergência da questão ambiental que, a partir da década de 70, mas com maior ênfase a partir do final da década de 1980, passou a ser compreendida com maior atenção, devido a alarmante fragilidade que se encontrava o meio ambiente, resultado de recorrentes políticas que não tinham a preservação/conservação dos recursos naturais como premissa básica.

Diante desse contexto, o espaço rural passou a ser apreendido a partir de novos elementos, conforme abordaram Kaiser (1990, 1993), Veiga (1998), Wanderley (2000) e Abramovay (2003). Multifuncionalidade, sustentabilidade, equidade, governança, diversidade cultural e participação social são os novos parâmetros e o território passou a ser a unidade de referência. Essa nova perspectiva de análise, qualificada como territorial, por ser multidimensional, direciona o olhar sobre aspectos históricos, políticos, culturais, ambientais e econômicos de um território permitindo, assim, uma compreensão mais integrada de toda a complexidade e heterogeneidade inerente a sua composição e desenvolvimento.

Tal perspectiva pretende realçar, também, a atuação de forma articulada, no território, de atores sociais, poder público e sociedade civil organizada visando reverter a situação socioeconômica precária e a degradação ambiental herdadas de períodos anteriores.

Neste trabalho, que surge da ânsia perdurável de compreender como se formaliza essa articulação (e se de fato ela ocorre), centramos a análise nas políticas de Desenvolvimento Territorial promulgadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) pois as mesmas nasceram com o propósito de articular, integrar diversas políticas públicas, além de fomentar a gestão social como mecanismo de administração pública, promovendo e exigindo um maior controle social, por meio, sobretudo, da participação popular.

Partimos da hipótese de que a abordagem territorial evidencia as ações coletivas atuantes no território. Este comporta as dimensões econômica, política, cultural e ambiental de forma integrada compondo a complexidade do desenvolvimento territorial que pode se materializar através das ações e políticas que buscam promover a sustentabilidade do espaço rural.

Interessa-nos, portanto, explicitar como este processo tem se materializado no tempo e no espaço, ao longo dos últimos dez anos (2003-2013) e quais foram as estruturas

institucionais criadas para sustentar a efetividade do mesmo em promover o desenvolvimento territorial sustentável do Pontal do Paranapanema, recorte espacial do presente trabalho.

Além disso, para que fosse possível uma compreensão mais abrangente, delineamos como objetivos específicos a identificação dos principais elementos que compõem a identidade Territorial do Pontal do Paranapanema, e também, compreender como a questão ambiental pode ser o agente catalisador e aglutinador no processo de desenvolvimento territorial rural, uma vez que o mesmo foi construído a partir do paradigma da sustentabilidade. Por fim, analisamos o papel da identidade e em seu aspecto mais visível, a paisagem, como e se os resultados dessas políticas territoriais reverberam (ou deveriam) nos ambientes naturais.

A começar por esta Introdução e da Metodologia descrita no tópico II, a tese está dividida em cinco capítulos. No primeiro, trataremos dos conceitos de Território e Territorialidade, a partir de diferentes perspectivas epistemológicas apresentadas, principalmente, por Bagnasco (1990) Raffestin (1993), Santos (2002), Saquet (2004), Governa (2005), Haesbaert (2006), Dematteis (2001, 2008) e, também, articulados como estratégia de Desenvolvimento, noção bastante discutida no ambiente acadêmico-científico, com contribuições importantes de Amartya Sen (1993, 2000), Soja (1993), Lipietz (1998), Smith (1998), Buarque (2002), Brandão (2012), entre outros, resultando na conformação da noção de Desenvolvimento Territorial, conforme abordaram Schneider (2004), Favareto (2006) Carmo (2005), Ortega (2008) e por fim, sua instrumentalização como principal referência espacial das políticas públicas. Todas essas mudanças imprimiram maior complexidade ao espaço rural, agora imbuído de uma multifuncionalidade concreta, composta por novos arranjos econômicos, sociais, culturais e políticos e por uma relação mais integrada com a dinâmica urbana exigindo, para que seja possível sua compreensão, uma abordagem integral e multidimensional.

No segundo capítulo, intitulado "Abordagem Territorial e Desenvolvimento Rural" pormenorizamos os antecedentes e o contexto em que a abordagem territorial do desenvolvimento rural emerge como referência. Exploramos, com suporte teórico de Abramovay (2000), Delgado (2001) e Hespanhol (2007) como os processos de modernização agrícola e a reforma político-administrativa da década de 1980 reverberaram na dinâmica campo-cidade, estabelecendo novas ruralidades, conforme abordaram Graziano da Silva

(1991), Carneiro (1998) e, mais recentemente, Veiga (2007), Bonnal & Maluf (2007) e Aquino & Schneider (2010), exigindo um novo posicionamento da gestão administrativa, com maior expressão a partir de 2003, em que a relação Estado - Sociedade Civil é re-estabelecida e marcada por um conjunto mais efetivo de políticas de re - equilibragem social e territorial.

No terceiro capítulo aprofundamos a análise na importância da identidade territorial para estas políticas de desenvolvimento territorial. A Identidade é entendida como fonte de significado e experiências, defende Castells (1996), e buscamos apreender como ela é construída a partir do território, de acordo com a abordagem de Haesbaert (1999), presente também na idéia de "Território usado" de Santos (2007) e de como, a partir de seu condicionamento mútuo com o território e o desenvolvimento, nas ideias de Saquet & Brinckievski (2009), ela se torna o elemento estruturante principal nas estratégias de desenvolvimento territorial, conforme defende Perico, (2003) um dos autores que elaborou as políticas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

No quarto capítulo o foco da análise centra-se nas particularidades das duas principais políticas federais - Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania - que, a partir de um recorte territorial e de uma arquitetura institucional específica baseada nos princípios da gestão social, visam promover o Desenvolvimento de forma sustentável nos territórios mais fragilizados sócio-economicamente. É caso do Território do Pontal do Paranapanema, cujo notório processo histórico de ocupação de suas terras devolutas foi pautado pela degradação ambiental e pela concentração de terras, muito bem relatado pelo trabalho de Leite (1998) resultando em uma identidade territorial peculiar e de pouca expressividade socioeconômica.

No quinto e último capítulo a análise volta-se na compreensão de como o processo de gestão social se materializa na realidade do Pontal do Paranapanema, a partir da conformação do Colegiado Territorial, arena pública de interlocução e debate, e quais as estruturas institucionais criadas para impulsionar a formação de um capital social representativo capaz de consolidar um processo de participação e controle social, um dos desafios dos programas de desenvolvimento territorial. As obras de Santos (1996), Abramovay (2001), Putnam (1996), Bordieu (2006) foram fundamentais para respaldar a importância das redes, do capital social e da participação popular, assim como as de Perico

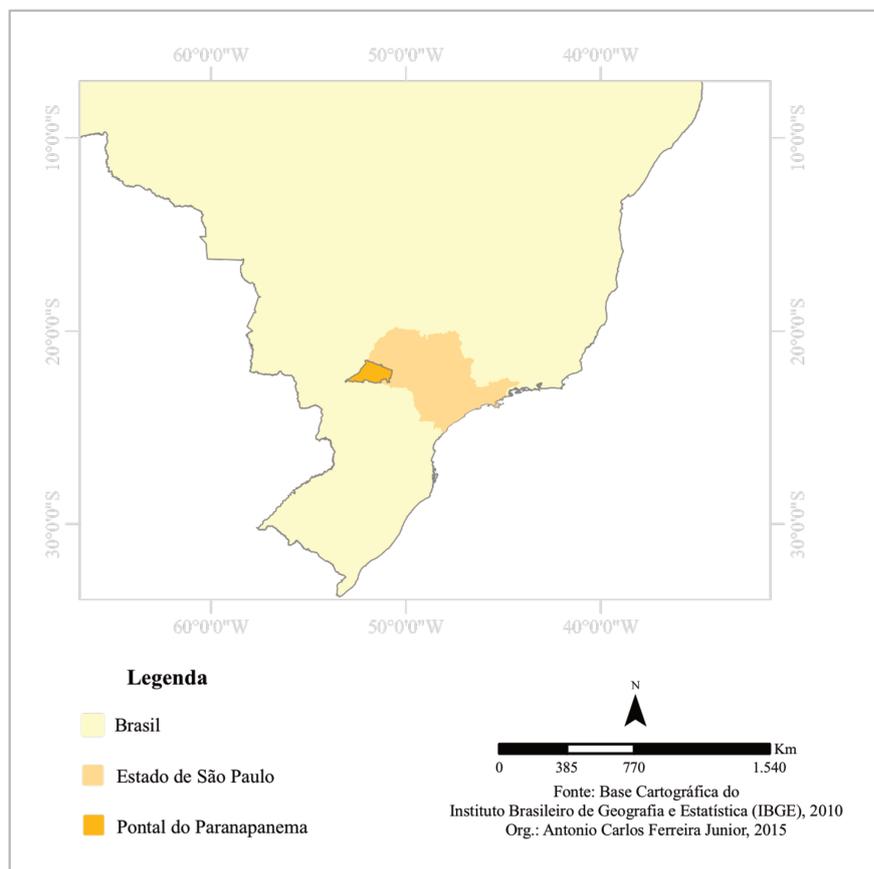
(2009) e Echeverri (2010), que participaram direta ou indiretamente da elaboração dessas políticas supracitadas.

II - Metodologia

- Característica da área de estudo:

Localizado no extremo oeste do Estado de São Paulo (mapa 1), o Pontal do Paranapanema e tem como extensão territorial 18.441, 60 km², aproximadamente.

Mapa 1 - Localização do Pontal do Paranapanema



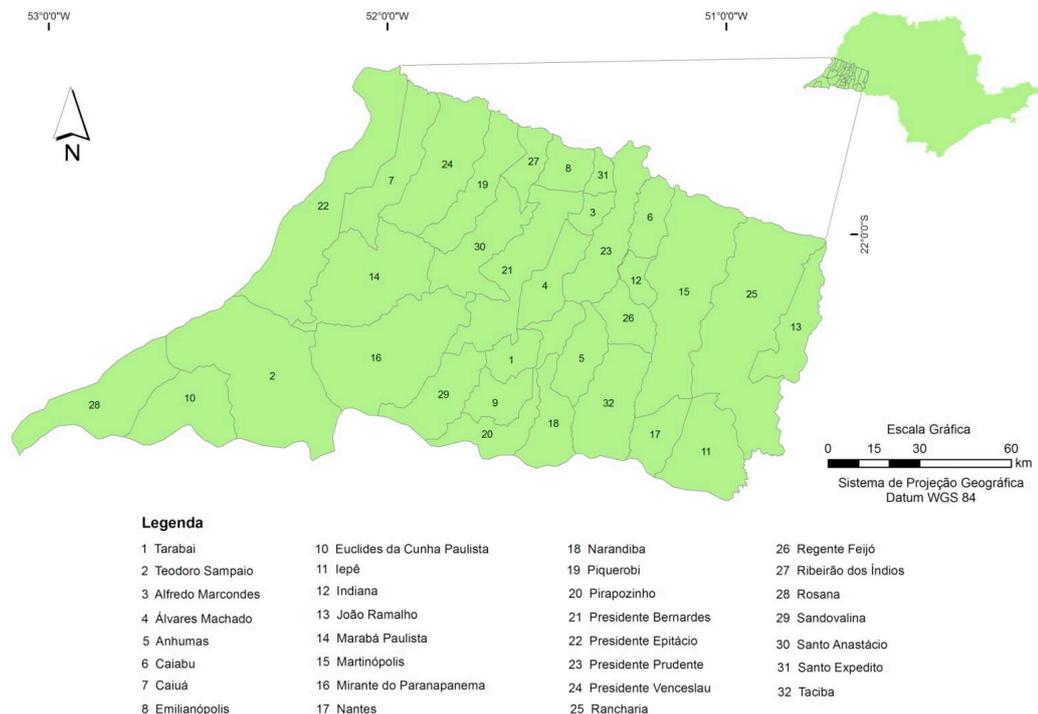
Fonte: Base Cartográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.
Elaborado pelo autor.

O Tipo de solo encontrado é o Latossolo, com altas concentrações de areia, pouca acidez, baixa fertilidade, drenagem excessiva, que são normalmente frágeis. Seu relevo se caracteriza por colinas com pouco declive. Já o clima é marcado por duas estações bem

definidas - invernos secos e verão úmido, ou Cwa-mesotermal, de acordo com a classificação de Koppen (1948). No que se refere a sua formação florestal, antes constituída por 247 mil hectares de mata semidecídua, conta, atualmente, com cerca de 46 mil hectares, sendo 12.000 distribuídos em fragmentos florestais e 34.000 na área correspondente a Reserva Estadual Morro do Diabo classificada como Mata Atlântica do Interior.

Formado por 32 municípios (mapa 2), o Pontal do Paranapanema tem como composição populacional 584.766 mil habitantes, sendo 59.911 residentes na área rural (10,26 % do total), desses 12.349 são agricultores familiares e 5.853 famílias assentadas (Sistemas de Informações Territoriais - SIT/MDA, 2013).

Mapa 2 - Divisão administrativa do Pontal do Paranapanema



Fonte: Sistema de Informações territoriais (SIT), Acesso em Nov. de 2012.
Elaborado pelo autor.

Apesar da pouca diversidade industrial (concentrada, sobretudo, na cidade de Presidente Prudente), o setor agroindustrial é constituído por frigoríficos, curtumes, usinas sucroalcooleiras de grande porte, porém, não totalmente integrado ao longo da cadeia

produtiva (a montante e a jusante), o que limita a geração de emprego e renda. Segundo dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (2010) a região do Pontal do Paranapanema contribuiu com menos de 1% para o Valor Adicionado Fiscal (VAF) da economia paulista.

Foi selecionado como Território Rural pelo MDA em 2004, na primeira fase do programa e a primeira versão de seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) foi elaborado em 2007, como resultado das discussões realizadas pela Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) do Pontal do Paranapanema e de estudos preliminares realizados pela SDT.

Perspectiva de análise e procedimentos metodológicos

A abordagem territorial ainda está em processo de sedimentação no campo acadêmico brasileiro. Por ser abrangente e multidimensional, é uma abordagem que exige uma multiplicidade de fontes teóricas capazes de fornecer, junto com os elementos empíricos, normativos e históricos, elementos que possibilitem uma leitura apropriada do processo de materialização, no tempo e no espaço, de iniciativas que visam promover o desenvolvimento territorial a partir da articulação multissetorial de ações e políticas públicas e o estímulo à criação de novos espaços de governança capazes de aflorar os princípios da gestão social, sobretudo a participação social, processo ainda em construção em uma sociedade pouco habituada a relações sociais horizontalizadas.

Um dos principais cuidados para estruturarmos uma resposta à principal questão que norteia este trabalho foi cercar-nos de um arcabouço teórico capaz de oferecer meios para identificarmos e problematizarmos como (ou se) os processos de territorialização das políticas públicas, participação e controle social se articulam no território, dentro das institucionalidades criadas para dar sentido a interlocução entre Estado-sociedade civil.

Ao colocar o Território como referência espacial, a abordagem territorial direciona a análise teórico-metodológico no sentido de realçar todo o profícuo debate o envolve a partir, principalmente, da perspectiva da Geografia. A concepção de território de Dematteis (1970), como uma construção social, coletiva, histórica e multidimensional, com características naturais e relações horizontais, é fundamental para que possamos compreender

as contrariedades entre a interface normativa e a epistemológica na abordagem do conceito como escala espacial para as políticas de Desenvolvimento.

Para avançarmos com os objetivos propostos, partimos para a construção, de forma consistente, da argumentação e todo o percurso histórico que permeou o surgimento e a consolidação da abordagem territorial e sua penetração na realidade do Pontal do Paranapanema. Interessou-nos, para tal, que o arcabouço teórico-metodológico revisado contemplasse etapas distintas da relação Estado - Sociedade Civil, que acreditamos ser o eixo crucial para entender todo esse processo. Realizamos, assim, o levantamento e revisão bibliográfica referente à temática proposta e também resgatamos, sobretudo à luz da Geografia, o profícuo debate acerca dos conceitos de Território e Territorialidade.

Para ampliarmos a compreensão do tema que nos propusemos analisar, também foi necessário resgatar como a noção de Desenvolvimento sempre esteve atrelada às ações do Estado, seja no ideal (ou como mito, conforme a tese de Celso Furtado), ou no discurso (muitas vezes inconsistente, ou vinculado a outros significados frequentemente vazios) e, mais recentemente, quando a noção se desvincula da idéia de crescimento econômico e se aproxima das de justiça social, equidade, liberdade, capacidade e/ou sustentabilidade. Todo esse respaldo bibliográfico permitiu que ampliássemos a compreensão da gênese da idéia de Desenvolvimento Territorial e entender como a noção tem sido abordada nos meios científico e normativo, uma vez que, desde seu surgimento, na Itália, ela tornou-se objeto de estudo de muitos trabalhos, também mobilizados para a realização da presente tese.

No Brasil, a abordagem territorial foi incorporada de tal forma nos desígnios das políticas de Desenvolvimento Rural a ponto de ter uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), responsável pela promoção dos dois principais programas que abordamos ao longo do trabalho, o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Importa-nos, nesse ponto, a partir de um extenso levantamento documental, detalharmos os particulares sobre os dois programas, suas diretrizes, abrangência, estratégias e metas, além de particularizarmos como se deu a incorporação do Pontal do Paranapanema no escopo desses programas.

Para tanto, foi fundamental levantarmos dados e informação referentes à formação territorial do Pontal do Paranapanema no que tange aos aspectos físicos-naturais, históricos e

socioeconômicos, que conformam a sua identidade e a sua condição de território, alvo recorrente de programas que visam amenizar o histórico desequilíbrio regional através da promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável. Neste ponto, contamos com o respaldo consistente da então "Célula de Acompanhamento e Informação para o Desenvolvimento Rural do Pontal do Paranapanema" que, além de disponibilizar informações e dados colhidos em seus ciclos de pesquisa, possibilitou que participássemos das reuniões e encontros mais relevantes do Colegiado Territorial do Pontal do Paranapanema.

Por tratar-se de programas em curso e com certa relevância política pelo que representam simbolicamente no histórico de atuação do Estado, a todo momento os mesmos estão sendo avaliados e/ou reajustados, o que direcionou a presente análise em destacar-se mais na configuração dos processos do que nos resultados em si. Sendo assim, o levantamento documental (atas, documentos de referências, artigos, leis e diretrizes), coadunado com a observação não-participante em reuniões, encontros e plenárias do Colegiado Territorial, que possibilitou, por meio de conversas informais e da captação de depoimentos, os mais significativos transcritos *ipsis litteris* quando necessário, termos um panorama mais claro do arranjo e das principais fragilidades desse instrumento de gestão. Para tal debate partiremos do entendimento da *participação social* como procedimento seminal para fomentar o que Habermas (1998) intitula de *cidadania deliberativa na esfera pública*, conceitos estes que, junto com o de *gestão social*, serão mobilizados para que possamos compreender, com minúcia, essa forma de relação social.

Aliado aos dados publicados nos Relatórios de Execução do próprio MDA, e também os elaborados e divulgados pelo próprio Colegiado, foi possível conformar ferramentas metodológicas fundamentais para compreendermos a complexidade da reconstrução de toda uma arquitetura institucional *sui generis* quando se trata de políticas voltadas ao desenvolvimento rural. Cabe, neste segmento, a ressalva da dificuldade em obter documentos que não estiveram disponibilizados na plataforma institucional (no geral, desatualizada) criada para expor, de forma transparente, as atividades de gestão do Programa Territórios da Cidadania.

Fez parte também da trajetória da pesquisa, o estágio de Doutorado-Sandwich realizado na Escola Politécnica Superior de Engenharia de Manresa (EPSEM), da Universidade Politécnica da Catalunha (UPC), localizada na Catalunya - Espanha, no Grupo

de Pesquisa, Modelização e Tecnologia Ambiental, no período de 01 de setembro de 2010 a 30 de junho de 2011 com bolsa de estudos oferecida pelo Programa Euro Brazilian Windows II – Erasmus Mundus de Doctorado. Coordenado pela Universidade do Porto, programa é uma parceria de europeus e brasileiros com o objetivo de promover o enriquecimento mútuo e uma melhor compreensão entre a União Europeia (EU) e o Brasil, através do intercâmbio de pessoas, conhecimentos e competências ao nível do ensino superior.

Durante minha permanência na EPSEM foi possível a realização de pesquisa bibliográfica sobre o meio ambiente, recursos naturais. Sob orientação do Prof. Dr. Joan Jorge Sánchez, o intercâmbio teve como objetivos a pesquisa e o aprofundamento do projeto de tese, sobretudo em metodologias de informação espacial (Sistema de Informação Geográfica e Sensoriamento Remoto). Também tive a oportunidade de cursar as disciplinas de "Sistema de Informação Geográfica e Sensoriamento Remoto aplicado ao aproveitamento dos Recursos Naturais" e "Ferramentas metodológicas para a Pesquisa no âmbito dos Recursos Naturais".

Em um segundo momento, com o intuito de darmos continuidade as atividades realizadas durante o intercâmbio anterior, participei do Programa de Doutorado Sandwich no Exterior (PDSE), oferecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), realizado no período de janeiro a julho de 2013. Nesta etapa as atividades de pesquisa foram fundamentais na estruturação dos capítulos finais da tese e foram realizadas também no departamento de Física Aplicada da Escola Politécnica Superior de Engenharia de Manresa (EPSEM), da Universidade Politécnica da Catalunya (UPC), também sob supervisão e acompanhamento do Prof. Dr. Joan Jorge Sanchez.

III - Revisão Bibliográfica

CAPÍTULO 1 - Território, Territorialidade e Desenvolvimento

Pretendemos, neste capítulo, abordar o conceito de Território (e sua expressão cotidiana, a Territorialidade), a partir das principais concepções com o intuito de realçarmos as diferenças e as similaridades na articulação desses conceitos de forma teórica e de forma normativa, como nas definições do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Além disso, analisamos os pormenores de sua associação com a noção de Desenvolvimento, que ocorre (a primeira vista) do esforço, por parte do Estado, em suplantar o seu novo papel, mais descentralizado e fragilizado (enquanto promotor de desenvolvimento), por novas formas de governança.

1. O esforço para a compreensão dos conceitos de Território e Territorialidade

Conforme citamos na introdução, objetivamos, ao longo do trabalho, circunstanciar como, ou se, a abordagem territorial reúne elementos necessários para possibilitar uma análise completa de um espaço rural cada vez mais complexo, multifuncional e multifacetado. Faz-se necessário, antes, esmiuçarmos um dos eixos principais dessa abordagem, o conceito de Território. Polissêmico, o conceito foi submetido a diferentes concepções e escolas de pensamento, sempre atrelado ao contexto social e histórico vigente.

Um dos precursores a tratar da questão do território foi o alemão F. Ratzel, no final do século XIX, apesar de não fazê-lo de forma a isolá-lo como uma categoria científica. Para o autor, influenciado pela biologia, o território tinha um viés mais naturalista, visto como extrato da superfície - solo, base para os recursos naturais, considerado elemento fundamental da unidade e extensão do Estado alemão. O conceito perde influência nos anos seguintes, sobretudo com a eminência do conceito de região, defendido pelo geógrafo Paul Vidal de La Blache, da ascendente Escola francesa de Geografia.

A partir de então, muitos foram os estudos que, ao longo dos anos, trataram deste conceito a fim de desvencilhá-lo de sua associação direta ao poder do Estado, na tentativa de delinear e construir uma definição mais precisa e abrangente das múltiplas formas de poder que emanam das relações sociais constituintes da realidade.

A concepção trazida pela Escola Anglo Saxônica, representada por Sack (1986), trabalhou com a noção de Territorialidade Humana entendida, nesse caso, como expressão do controle social sobre uma área ou espaço, utilizada, segundo Saquet & Sposito (2008), como “estratégia para influenciar ou controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significado ao lugar” (p.17).

Nessa concepção o território pode ser demarcado, correspondente a uma área física e está diretamente relacionado ao exercício de poder. A territorialidade é rígida, pois individualiza e recorta tendências e efeitos de acordo com as estratégias de controle, coerção e poder (SACK, 1986).

Outra abordagem que se destaca, oposta ideologicamente a anglo-saxônica, é a apresentada por Claude Raffestin que desde a década de 1970, na Suíça, se dedica a essas questões. Seus trabalhos subsidiaram a elaboração de idéias a respeito da organização política e do desenvolvimento local.

O autor faz uma análise múltipla, ao mesmo tempo processual, relacional e histórica, do território e da territorialidade, ressaltando o seu caráter político, assim como a importância dos aspectos econômicos e simbólicos na sua constituição.

O Território, nesse caso, é resultante das relações sociais concretas e abstratas, de poder e dominação que implicam na cristalização de uma territorialidade ou de territorialidades no espaço, a partir de diferentes atividades cotidianas. Para o autor este fenômeno constrói malhas, nós e redes, delimitando campos de ações, de poder, nas práticas espaciais que constituem o território, que podem ser transpostas através de atividades econômicas e de vias e meios de circulação e comunicação (SAQUET & SPOSITO, 2008).

A abordagem de Raffestin (1993) ressalta também a importância da natureza como elemento presente no território (especificamente a transformação dos recursos naturais como instrumentos de poder) e da territorialidade na vida cotidiana, no âmbito de tomada e organização política (territorialidade ativa).

No Brasil, Caio Prado Junior (1987) acrescentou a vertente econômica para explicar as transformações em curso no espaço. Nesta abordagem, o território deve sempre ser entendido como porção espacial, palco dos acontecimentos econômicos e das transformações vivenciadas pela sociedade.

O conceito de Território não pode ser confundido com o de Espaço¹ ou Lugar², pois, segundo Andrade (1995), o mesmo está vinculado a idéia de exercício de domínio,

¹ No âmbito deste trabalho consideramos o conceito de Espaço como um "conjunto indissociável, solidário e contraditório de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá" e que deve ser sempre analisado a partir de quatro categorias: forma, função, estrutura e processo, conforme definiu Milton Santos (1996, p. 51).

² Para Yi Fu Tuan (1983), o Lugar é uma área que foi apropriada afetivamente, transformando um espaço indiferente em lugar, o que por sua vez implica na relação com o tempo de significação deste espaço em lugar. "O lugar é um mundo de significado organizado." (p. 198)

poder ou gestão, referente ao poder público, estatal, e de grandes empresas de uma determinada área.

Esta concepção se aproxima muito da defendida por Souza (1995), porém o autor insere o aspecto cultural na compreensão do Território ao identificar grupos sociais que se apropriam de determinados espaços por relações de poder. O território, no seu entendimento, é um espaço definido e delimitado pelas relações de poder, não restrita ao Estado e que não pode ser confundida com violência e dominação. O diferencial dessa abordagem está em considerar a noção de autonomia de Castoriadis (1996) nos territórios "Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território. Uma sociedade autônoma não é uma sociedade sem poder"(Souza, 2001, p.106).

Já para Santos (2002) o território é o produto histórico do trabalho humano, que resulta na construção de um domínio ou de uma delimitação do vivido territorial, assumindo múltiplas formas e determinações: econômicas, administrativas, bélica, cultural, jurídica. O território é uma área demarcada onde um indivíduo, ou alguns indivíduos, ou mesmo a coletividade exercem seu poder.

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais, espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território, deve-se, pois de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. (Santos, 2002, p. 96).

Saquet (2004) corrobora com Santos (2002) ao afirmar que o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Para o autor, as forças econômicas, políticas, culturais, reciprocamente relacionadas, efetivam um território, um processo social no (e com o) espaço geográfico, centrado e emanado na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos em diferentes centralidades - temporalidades - territorialidades. "A apropriação é política e cultural, formando territórios heterogêneos e sobrepostos, fundados nas diferenças sociais" (p.28).

Na tentativa de sistematizar os muitos sentidos adquiridos pelo conceito de Território ao longo dos anos, Haesbaert (2006) classifica-o em três vertentes principais:

1) Jurídico-política: território entendido como espaço delimitado e controlado no qual se exerce determinado poder, especialmente de caráter estatal;

2) Cultural: que prioriza dimensões subjetivas, o território visto como produto da apropriação feita pelo imaginário e/ou identidade social sobre o espaço;

3) Econômica: que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto social do embate entre classes sociais e a relação capital-trabalho;

O fundamental nos estudos sobre território³ (e territorialidade), de acordo com Saquet (2009), é considerar, na sua compreensão, alguns processos seminais como:

- a) a relação espaço-tempo como movimento condicionante e inerente à formação de cada território através da processualidade histórica e relacional (transescalar, com redes e fluxos);
- b) a relação idéia - matéria, também como movimento e unidade;
- c) a heterogeneidade correlata e em unidade com os traços comuns e,
- d) a síntese dialética do homem como ser social (indivíduo) e natural ao mesmo tempo (Saquet, 2009, p.73)

Se o Território pode ser definido ou delimitado, conforme atentaram os autores supracitados, quem o legitima é a territorialidade, definida por Raffestin (1993) como conjunto de relações do sistema tridimensional sociedade - espaço - tempo.

Governa (2005) compreende a territorialidade a partir da concepção do referido autor como "relações sociais efetivadas para a satisfação das necessidades com o auxílio de mediadores, no intuito de se obter maior autonomia possível" (p.57).

³ No que se refere ao território pelo viés dos assentamentos rurais, categoria social muito presente no Pontal do Paranapanema, a análise proposta por Medeiros (2009) é fundamental, pois ressalta a importância da territorialidade e da identidade na compreensão e construção desses territórios. O território de um assentamento é constituído por um grupo de pessoas que vivem no mesmo espaço e que lá vivem não por se identificarem, mas porque se engajaram em um movimento cuja identidade comum é ser sem terra e o objetivo comum é a busca pela terra [...] pouco a pouco, o território dos assentamentos vai produzindo seus próprios símbolos, suas identidades, cria suas próprias significações (Medeiros, 2009, p. 219).

Para a autora, trata-se de uma “concepção ativa da territorialidade, resultado de um processo de construção das ações e dos comportamentos que definem as práticas (também de conhecimento) dos homens em relação à realidade material” (p.57).

A territorialidade adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens "vivem", ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas (Raffestin, 1993, p.158)

Saquet (2009) complementa ao destacar o processo de construção do território, a partir da efetivação da territorialidade

A territorialidade efetiva-se em diversas escalas espaciais e varia no tempo através das relações de poder, das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades, entre outras relações sociais realizadas entre sujeitos e entre estes com o seu lugar de vida, tanto econômica, como política e culturalmente. (...) E um fenômeno social que envolve indivíduos que fazem parte do mesmo grupo social e de grupos distintos. Nas territorialidades há continuidades e descontinuidades no tempo e no espaço, estão intimamente ligadas a cada lugar: elas dão-lhe identidade e são influenciadas pelas condições históricas e geográficas de cada lugar (2009, p.87-88)

Outra abordagem muito relevante é a de Giuseppe Dematteis que, desde a década de 1970, se dedica a compreensão dos conceitos de território e territorialidade. O autor parte da idéia de que o território é uma construção social, coletiva, histórica, multidimensional e multiescalar (do local ao global), com características naturais (clima, solo) que formam uma complexa combinação entre as relações verticais (clima, tipo de cultura, habitat) e horizontais (entre pessoas, produção, circulação).

Essa complexa combinação resulta em múltiplas territorialidades (poderes, comportamentos, ações) que interagem entre si e podem ser potencializadas por meio de estratégias de desenvolvimento local.

A atuação dos atores sociais é inerente ao processo de construção do território qualificando, assim, o processo de territorialização, conforme fica claro nas duas formas de territorialidade defendidas pelo referido autor: a passiva (que remete a obediência, a relação hierarquizada de cima para baixo, que configura as estratégias de controle, associadas ao sistema normativo) e a ativa (derivada das ações e estratégias coletivas dos sujeitos locais em

busca de autonomia e inclusão social, como forma de resistência ou resposta as imposições normativas de controle). (DEMATTEIS, 2008)

Assim, território e territorialidade devem ser compreendidos como produtos do entrelaçamento entre os sujeitos de cada lugar, desses sujeitos com o ambiente e desses sujeitos com indivíduos de outros lugares (DEMATTEIS, 2001).

Saquet (2007) defende que o Território emerge de um movimento histórico e simultâneo, intrínseco, de matéria e idéia, composto, sobretudo, por determinações territoriais, materiais, imateriais, de contradições sociais, forças econômicas, políticas e culturais, aspectos estes que conferem diversidade e unidade, "um movimento constante que se materializa na vida cotidiana e no território, centrado na intersecção entre os tempos histórico e coexistente (multiescalar)" (Saquet, p.56, 2007).

Por fim, o Território pode se expressar, também, como identidade. Na "identidade há enraizamento, movimento, relações coletivas e organização política" (Saquet, 2007, p.72). A Territorialidade expressa uma identidade, condiciona a existência da mesma e vice-versa, o tempo e a escala a concretizam como uma identidade territorial que, por sua vez, está vinculada às características (diferenças e similaridades) inerentes a cada lugar, a história (como um processo contínuo de criação e recriação de tradições, memórias, comportamentos) e seus propósitos nas relações multiescalares.

1.1. Território como referência para as políticas públicas: a normatização do conceito

Conforme citamos no capítulo anterior, o conceito de Território encontrou um contexto amplamente favorável à sua normatização e amplitude. Veiga (2006) elencou alguns possíveis fatores que reforçaram essa associação.

Para o autor, o conceito traz em seu bojo elementos que possibilitam pensar estratégias de competitividade e atratividade econômica, atrelados a compatibilização da coesão social, além de demandar transversalidade, devido a sua multidimensionalidade e por fim, por permear e condicionar a relação entre o local e o global, inerente ao processo de globalização.

Como resultado, observa-se a profusão de agências e programas (além da incorporação do discurso oficial) - federais, estaduais e municipais - para a territorialização

das políticas públicas e o mesmo passou a ser a mais adequada das escalas de ação para engendrar políticas públicas diferenciadas que visam a reequilibragem social e territorial. (DELGADO *et al* 2007)

Diante do exposto é inegável que há uma preocupação em renovar a concepção de território para uma política de ordenamento, porém, conforme ressaltou Veiga (2007), se faz necessário, antes de tudo, que o mesmo seja entendido como "ator de um esforço constante de desenvolvimento, mas de um desenvolvimento no qual a coesão social é simultaneamente uma aposta e uma alavanca" (p.20).

Para Schneider e Tartaruga (2004) já é visível a instrumentalização do conceito de território, que "passa a ser visto e compreendido como uma nova unidade de referência e mediação das ações do Estado" (p.13)

No que se refere a adoção do Território como escala de ação por parte do governo, a seleção dos Territórios Rurais, pela SDT, se utilizou dos seguintes critérios de delimitação, de acordo com os documentos oficiais (BRASIL, MDA, 2005, p. 28): Identidade, elementos de coesão social e territorial, e a predominância de elementos naturais, políticos e culturais.

A questão que se impõe é pensar para além da territorialização das políticas públicas, conforme destacaram (Delgado *et al*, 2007)

Não se trata de considerar apenas a questão da governança descentralizada ou da implementação e do controle social descentralizados de políticas públicas específicas: agora o centro da atenção é o desenvolvimento sustentável, que abrange, sem dúvida, as questões de governança e da descentralização de políticas, mas que tem que costurá-las com outras questões suplementares, que dizem respeito à dinâmica econômica e social endógena ao território. (Delgado *et al*, 2007, p.21)

Delineou-se assim uma nova abordagem de desenvolvimento rural, vinculada ao território - ou Desenvolvimento Territorial - a partir de "um modo de ação que valoriza os atributos políticos e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes" (Schneider e Tartaruga, 2004, p.13) que visa, sobretudo, suplantar a idéia desenvolvimento rural tradicional que não foi capaz de engendrar processos de mudança social ao longo dos anos.

Antes de tratarmos com maior especificidade dessa aderência do conceito de Território a noção de Desenvolvimento, ainda incipiente e controversa, cabe abordarmos as diversas perspectivas que a trataram ao longo da história.

1.2. Desenvolvimento, Desenvolvimento Territorial e Meio ambiente

A noção de Desenvolvimento tem sua raiz mais remota na Filosofia e na biologia, atrelada à evolução humana. Foi abordada por diversas perspectivas teóricas, sempre correlacionadas ao contexto histórico vigente. Pretende, como conceito, abranger todas as transformações em todas as dimensões que compõe a estrutura social.

Favareto (2006) afirma que a idéia de desenvolvimento passou por quatro grandes etapas (sintetizadas no quadro 1) com continuidades e rupturas em e entre cada uma delas. A transição de um a outro período significa, pontua o autor, "além da mudança substantiva nos alicerces empíricos cognitivos e na sistematização da idéia, uma mudança igualmente substantiva no tipo de portador dos discursos e explicações que os envolvem" (p.35)

Quadro 1 - Síntese da trajetória da ideia de Desenvolvimento:

<p>1. Gênese: Filosofia Aristotélica - idéia de cíclicidade da Natureza "Tudo que nasce, cresce, atinge a maturidade e morre" - Percepção do movimento inerente a essência das coisas.</p>	<p>2. Ascensão do Cristianismo - Sto. Agostinho. Preservação dos principais elementos constitutivos do ciclo natural, aplicando-lhes a totalidade da história Universal como manifestação dos designios de Deus</p>	<p>3. A partir do século XVII: Mercado, livre concorrência relativa, progresso científico, inovações técnicas. Marco: Revolução Francesa. Desejo e a possibilidade de mudança social. Ascensão do Racionalismo/Empirismo: a explicação da evolução passa a ser acessível por meio da análise e observação dos fenômenos empíricos e não por derivação dos sentidos extramundanos. Deslizamento semântico que permitiu relacionar as idéias de evolução e desenvolvimento a idéia de progresso. Ideário inaugurado no iluminismo e aprofundado na Revolução Industrial "a evolução se converteria naturalmente em Progresso, alcançado pelo domínio e conhecimento das forças da natureza</p>	<p>4. A partir do século XX: Institucionalização do campo científico. Era de ouro do capitalismo. Permanência da idéia que vinculava: Evolução - Progresso - Crescimento. Décadas de 1960-70: Mito do Progresso em xeque. Nova retórica a partir da crítica social. Explosão de adjetivações, conseqüente banalização dos significados da idéia e tentativas de reconceitualização dos processos de desenvolvimento.</p>
--	---	--	--

Fonte: Favareto (2006). **Org.:** Antonio Carlos Ferreira Junior (2012)

Conforme citado, por um período, sobretudo após o êxito econômico da Revolução Industrial ("Era de Ouro" do capitalismo global), a idéia de desenvolvimento foi entendida como sinônimo de crescimento econômico, porém, ao longo dos anos

Foi ficando mais claro que o crescimento econômico pode não só contribuir para que o conjunto da sociedade alcance uma situação de bem-estar, como pode igualmente contribuir para aumentar a desigualdade entre ricos e pobres, gerando vários problemas de coesão social (Favareto, 2006, p.45).

Essa noção distorcida foi exportada para os países de capitalismo tardio e fomentou as noções de “subdesenvolvimento”, “países em vias de desenvolvimento” das teorias mais tradicionais de desenvolvimento, em que o mesmo era entendido como consequência direta de um processo contínuo e gradativo de crescimento econômico. (SARAMAGIO, 2000)

Para os interesses do presente trabalho, convém destacarmos as idéias que abordaram a noção de desenvolvimento a partir da formação econômico-social de Karl Marx. Alinhado a este raciocínio, Lipietz (1988) procurou compreender as desigualdades espaciais a partir da divisão social e territorial do trabalho em três tipos exemplares de regiões: 1) Regiões fortes em tecnologias; 2) Regiões que apresentam alta densidade de mão-de-obra qualificada e 3) Regiões com reserva de mão-de-obra com baixa qualificação e baixo valor de produção. Para o autor eram essas características desiguais, combinadas a outros fatores, que tornavam estas regiões aptas a alavancarem o desenvolvimento, em variadas magnitudes.

Em concordância com esta teoria, Smith (1988) afirma, também, que a produção do espaço é determinada pelos processos de diferenciação e igualização, engendrados pelo fluxo de capital que se movimenta de acordo com as taxas de juros, provocando áreas mais desenvolvidas e menos desenvolvidas. Para este autor o desenvolvimento desigual resulta da evolução capitalista e reverbera em diferentes escalas, ao mesmo tempo em que é fundamental para exploração das desigualdades geográficas para fins econômicos e sociais.

Para Soja (1993), **desigualdades regionais e espaciais** são fundamentais para o sistema capitalista. O autor afirma que o desenvolvimento geograficamente desigual advém da dinâmica de diferenciação e igualização espaciais no processo de internacionalização do

capital, pois neste processo de expansão uniforme do capital se tem, concomitantemente, um processo de diferenciação.

Neste contexto de maior percepção das peculiaridades inerentes ao processo de desenvolvimento no sistema capitalista, explicitadas nestas concepções, surge a idéia de um modelo de desenvolvimento que preconiza valorizar os elementos locais, endógenos, que emerge num momento de descentralização e globalização.

O local adquire uma importância estratégica para se alcançar o desenvolvimento nacional, uma vez que o Estado perdeu força como esfera de poder prioritário na gestão de políticas de desenvolvimento.

Segundo Buarque (2002), o desenvolvimento local ganha destaque a partir da repercussão das experiências italiana dos distritos industriais, ocorridas a partir da década de 1950⁴, quando se aprofundou o caráter de especialização produtiva das regiões e localidades, buscou-se novas formas de mobilizar recursos competitivos, uma vez que a atuação do Estado foi minimizada, reforçando a necessidade de se articular estruturas e projetos de desenvolvimento local baseados em atores capacitados e conhecimentos endógenos (FUINI e PIRES, 2009).

É uma abordagem de desenvolvimento diretamente relacionada à exploração das potencialidades locais e baseada na valorização dos enraizamentos social, econômico e cultural da sociedade local, priorizando as instituições públicas locais, a autonomia das finanças públicas e o investimento em setores estratégicos (BUARQUE, 2002).

⁴ Foi na região centro-norte da Itália que se deu, a partir da década de 1970, o surgimento e consolidação de um padrão de industrialização pautado pela especialização flexível. Este, em contrapartida ao modelo fordista de produção, caracteriza-se por uma organização produtiva composta por agrupamentos (rede) de pequenas e médias indústrias, em cluster e distritos industriais, com forte ligação com a estrutura socioeconômica local, com o entorno (milieu) físico, mercantil e identitário em que estão localizados. Foi na tentativa de entender essa dinâmica (bem sucedida), na região que ficou conhecida como Terceira Itália, que autores da ciências sociais trouxeram à tona a importância do local e, mais tarde, posteriormente Território não apenas como um suporte/palco físico da reprodução social e sim como um agente de transformação. Bagnasco (1990), Zacchia (1985), Brusco (1990), e Bacattini (1990) analisam de forma mais completa o tema.

Para Brandão⁵ (2012), há um certo exagero, por parte da produção intelectual entusiasta à teoria do desenvolvimento local (os "localistas", segundo o próprio), em considerar como ilimitada a capacidade endógena de determinado local em engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, minimizando em seus discursos os limites inerentes à regulação local.

Essa exaltação das "forças espontâneas" - capacidade do local em fundar e coordenar ações e reflexões cooperativas baseadas em relações de reciprocidade entre membros de uma comunidade local - cria uma falsa sensação de que "o poder, a propriedade etc. estivessem sendo paulatinamente diluídos nessa etapa do capitalismo, tornando-se dispersos na atmosfera sinérgica das eficiências coletivas e solidárias de um determinado local 'que deu certo' " (BRANDÃO, 2012, p.50).

O grande erro da literatura corrente sobre esta abordagem, segundo o referido autor, está em difundir a idéia de que estaríamos vivendo em uma comunidade, negligenciando, assim, aspectos intrínsecos a complexidade do sistema capitalista, a relação escalar, o poder político, a hegemonia, a divisão da sociedade em classes (que devido a arranjos extra-localizados, muitas vezes, não sofrem nenhum impacto de iniciativas coletivas, empreendedoras, endógenas) atribuindo, assim, a superação do subdesenvolvimento unicamente à vontade dos atores sociais de um determinado recorte territorial.

Subestima-se (ou escamoteia-se), na abordagem do Desenvolvimento Local, a capacidade recorrente do sistema capitalista de criar e se recriar e aperfeiçoar seus instrumentos de ação sempre no intuito de mobilizar a diversidade social e material a seu favor, "leva as últimas conseqüências a mercantilização e a penetração recorrente da divisão social do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais (BRANDÃO, p. 51, 2012).

Para que se alcance uma situação de desenvolvimento, entendida pelo autor como um processo multidimensional de transformações estruturais qualitativas e alargamento dos horizontes, faz-se necessário a construção de políticas e ações que visam arranjar, montar, dar

⁵ O autor, em sua obra seminal "Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o global e o local" (2007/2012) faz uma análise contundente sobre os novos caminhos das teorias de desenvolvimento, sobretudo o retorno da ênfase sobre o local e o território enquanto escalas de ação, e as divergências entre a prática e o discurso generalizado que tomou conta das ciências sociais e econômicas.

sentido e coerência às transformações almejadas, ao mesmo tempo desmontar, importunar, frustrar e dismantelar expectativas e dinâmicas das estruturas que representam o atraso econômico político do país.

É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as esferas de poder uma pressão tão potente quanto aquela das forças que perenizam o subdesenvolvimento. (*Ibidem*, p. 200-201)

É, por fim, tratar adequadamente as heterogeneidades estruturais constituintes desses países em subdesenvolvimento que

(...) vivem em situações de extrema assimetria entre suas porções territoriais, correndo o risco de desembocar em processos de fratura, inclusive federativa. Nesse sentido, é preciso pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como pré-requisitos de um verdadeiro processo de desenvolvimento nacional. (p. 50)

Outra abordagem, que surge concomitantemente a supracitada, vem das idéias de Amartya Sen (1993 e 2000)⁶ e se refere ao desenvolvimento a partir da liberdade, da expansão das capacidades humanas vinculada à expansão das liberdades reais.

Sen (2000) associa liberdade e capacidade como posteriores as necessidades, ou seja, a necessidade é vista como algo temporário nas pessoas e as capacidades-liberdades resultam da efetivação das conquistas. Para tal, se faz necessário enfatizar a participação política, a liberdade de expressão e outras capacidades inerentes ao desenvolvimento local. A liberdade, nessa perspectiva, não é somente entendida como objetivo primordial para se chegar ao desenvolvimento, mas também como um meio.

Além dessas, tem-se a visão de desenvolvimento sócio-espacial defendida por Souza (1995) elaborada a partir da teoria da autonomia individual e coletiva, elaborada por Castoriadis (1983-87), que envolve tomadas de decisão a participação efetiva dos indivíduos numa sociedade marcada pela heteronomia. Assim, o desenvolvimento se concretizaria a

⁶ A idéia de desenvolvimento elaborada por Amartya Sen, inovou em articular algumas questões que eram tratadas apenas pelas ciências econômicas com teorias das ciências sociais e da Filosofia. Obteve bastante repercussão e respaldou muitas das políticas, sobretudo do Banco Mundial, que visavam erradicar a pobreza. Porém, a teoria defendida por Sen não confronta alguns dos pontos principais que sustentam o padrão de desigualdade social basilar do sistema capitalista (tais como, propriedade privada, livre mercado, mais-valia), conforme destacaram em suas análises Sawaya (2004) e Mendonça (2012).

partir da minimização das injustiças sociais e das desigualdades no acesso as oportunidades e aos meios de satisfação das necessidades básicas.

Para Favareto (2006), a idéia de desenvolvimento se encontra em um novo momento, em que ela perde a adesão total e natural à idéia de crescimento, mudam-se os portadores sociais do conceito e o mesmo deixa de ser monopólio da ciência, começando a despontar no discurso dos militantes dos movimentos sociais.

1.2.1. Desenvolvimento territorial: Aspectos pontuais

Foi na Europa, a partir da década de 1970, que começou a se entender melhor os processos de desenvolvimento local e regional, sobretudo na Itália e na França. As principais publicações destacavam a importância do lugar e do território para a definição de estratégias de desenvolvimento.

Na Itália, de fato, diferentemente do que ocorreu no Brasil, o conceito de território teve centralidade no movimento de renovação de ciências sociais como a sociologia, a economia e a geografia, inspirando estudos sobre a organização e o uso do território e a construção de propostas e projetos de desenvolvimento local (Saquet & Sposito, 2008, p. 26).

Além disso, a partir do último quarto do século XX, com a hegemonia das políticas neoliberais, fica evidente a crise no planejamento centralizado e como principal desdobramento

a descentralização nas instâncias decisórias e administrativas emerge como alternativa necessária e o planejamento centralizado perde muito do protagonismo exercido no período de hegemonia Keynesiana de orientação das políticas governamentais. (Ortega, 2008, p.28)

A partir desse contexto, duas estratégias de planejamento com vistas a adoção de políticas de desenvolvimento territorial:

1) *Top-down*: estratégias orientadas de cima para baixo, em que o desenvolvimento local é planejado, particularmente, pela esfera federal. Apresenta maior apelo econômico em detrimento ao social.

2) *Button-up*: estratégias orientadas de baixo para cima, em que os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada, por meio da participação das esferas públicas e privadas. Caracteriza-se pelas parcerias governo-sociedade e exige uma maior organização e participação popular, que deve estar integrada de forma sólida a um objetivo comum. (ORTEGA, 2008)

Carmo (2005), complementa que o desenvolvimento com base territorial se refere “ao espaço em construção pela ação de múltiplos atores sociais empenhados em atuações comunitárias de caráter político, sócio-cultural e econômico, interagindo com as bases de recursos naturais como elementos de sua reprodução biológica e social” (p. 219).

Abramovay (1998-99) destaca que a abordagem territorial perpassa pelo objetivo de se estudar a montagem das redes, das convenções, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas, capazes, sobretudo, de enriquecer o tecido social de uma sociedade.

Para Carmo (2005) a abordagem territorial enquanto “uma dinâmica para o desenvolvimento, coloca em evidencia as ações sociais coletivas, que tanto podem ser solidárias quanto conflituosas” (p.219) e também “prioriza os princípios que regem a solidariedade e contradições sociais, e as diferenças regionais, incluindo as potencialidades naturais” (p. 220).

Ao focar no território torna-se possível analisar de forma mais abrangente a realidade, pois traz a tona o diálogo e a busca de soluções para os problemas do mesmo. “O pensar territorial é entendido como um exercício endógeno que se realiza por meio de conexão local-global e que exige a confluência dos interesses de diferentes atores do território para atender às suas necessidades” (Santos & Marschner, 2008, p. 104).

No que tange a incorporação dessa abordagem como base teórica na gestão administrativa por parte do Estado, Schneider (2004) atenta que esta se deu mais como resposta a uma demanda social crescente, do que como uma ação coordenada de planejamento.

O Território emerge como uma nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de resposta do Estado, entendido como instituição jurídico social, às fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo tendo em vista a ineficiência de suas ações, seu alto custo para a sociedade e a permanência

das mazelas sociais mais graves como a pobreza, miséria, desemprego etc. (Schneider, 2004, p. 102).

O diferencial da abordagem territorial, podemos afirmar, é a sua permeabilidade aos princípios de governança - interação e regulação entre atores, instituições e Estado - e aos de concertação social ou coordenação de ações e interesses de atores⁷ que transcorrem em um espaço determinado, que é o território.

Na realidade do espaço rural brasileiro a abordagem territorial pode garantir o fim da dicotomia entre rural e agropecuário por considerar as particularidades de cada categoria, a complementaridade entre elas e exigir uma nova arquitetura institucional em que o Estado e a sociedade civil atuarão de forma combinada e complementar.

No que se refere a proposta de Desenvolvimento Rural, pensada a partir dessa abordagem, esta deverá ter como perspectiva a orientação e o estímulo às ações e iniciativas que visam, no plano territorial, engendrar transformações produtivas - articular de forma competitiva e sustentável a economia dos territórios aos mercados dinâmicos, e institucionais - criar mecanismo de reforço a articulação dos atores locais entre si e com agentes externos, tendo como premissa a participação da população nos processos e nos benefícios (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004).

Para Favareto (2006) a abordagem territorial revela, assim, "uma escala geográfica dos fenômenos relevantes e um conjunto de instâncias empíricas incontornáveis, cuja interpretação, contudo, demanda o suporte de uma sólida teoria social e ecológica capaz de lhe sustentar". (p.128)

⁷ Alguns autores, sobretudo Putnam (1993/1996), abordam a noção de concertação social a partir da idéia de capital social, definido como "um conjunto de dispositivos que dizem respeito as características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (p.177) e que contribui para a compreensão e medida dos atributos sociais de uma coletividade.

1.2.2. Desenvolvimento e meio-ambiente

1.2.2.1. Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável

Entre as décadas de 1960 e 70, emergem no cenário mundial alertas para as conseqüências negativas ao meio ambiente do ritmo acelerado do padrão produtivo vigente.

Destacaram-se, nesse período, o Relatório Meadows (1972), denominado “Os Limites do Crescimento” que alertava para o caráter finito dos recursos naturais e para os riscos de diferentes tipos de poluição para a sobrevivência da humanidade, e a Teoria do Ecodesenvolvimento, elaborada por Strong (1973) e difundida por Ignacy Sachs a partir de 1974.

Baseado em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica, a teoria do Ecodesenvolvimento aclamava por novos direcionamentos em relação à própria concepção de desenvolvimento. Nas palavras de Sachs (1981) "trata-se de gerir a natureza de forma a assegurar aos homens da nossa geração e a todas as gerações futuras a possibilidade de se desenvolver" (p.14).

Com base nessa premissa, Sachs (1993) desenvolve, o que considera, as cinco principais dimensões da Sustentabilidade e o objetivo a ser alcançado por cada uma delas, que são:

1) Sustentabilidade social: Redução substancial das diferenças sociais, "considerar o desenvolvimento em sua multidimensionalidade, abrangendo todo o espectro de necessidades materiais e não-materiais" (p.25).

2) Sustentabilidade econômica: Eficiência econômica no sentido da "alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo mais regular do investimento público e privado (p. 26) medida, sobretudo, por critérios macro-sociais.

3) Sustentabilidade ecológica: Intensificação do uso dos potenciais inerentes aos variados ecossistemas e que provoque a mínima deterioração, obedeça ao ciclo temporal da natureza e preserve as fontes de recursos energéticos e naturais.

4) Sustentabilidade espacial: objetiva evitar a concentração geográfica exagerada de populações e de poder. Busca, também, fomentar uma relação cidade-campo mais equilibrada.

5) Sustentabilidade cultural: traduzir o conceito normativo de Ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares e específicas a cada ecossistema, cultura e local.

Para Layrargues (1992, p.3)

O Ecodesenvolvimento representou uma abordagem ao desenvolvimento cujo horizonte temporal coloca-se há décadas ou mesmo séculos adiante. Entende que a satisfação das necessidades das gerações futuras deve ser garantida, isto é, deve haver uma solidariedade diacrônica sem que, no entanto, comprometa a solidariedade sincrônica com a geração presente, já por demais sacrificada pelas disparidades sociais da atualidade.

A proposta do Ecodesenvolvimento, apesar de consistente, foi eclipsada pela proposta de Desenvolvimento Sustentável publicada pelo Relatório Brundtland em 1987, conhecido como “Nosso Futuro Comum”. O mesmo trouxe no seu escopo, o conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, entendido como aquele que “atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p.09).

Além dessa definição, o conceito tem como premissas integrar a conservação da natureza e o desenvolvimento, satisfazer as necessidades humanas fundamentais, perseguir a equidade e justiça social, buscar a autodeterminação social e a diversidade cultural e, por fim, manter a integridade ecológica (MONTIBELLER FILHO, 1993).

O conceito foi amplamente difundido e assimilado em diversos âmbitos, o que expôs, também, lacunas presentes na sua concepção. Montibeller Filho (1993) destaca, entre outras, a idéia implícita de "produzir mais com menos" que significa

que o padrão de consumo vigente no mundo industrializado pode ser mantido, expandido e difundido globalmente, que prevaleça intacto o "status de consumo" e que a tecnologia é capaz de produzir cada vez mais, utilizando cada vez menos "otimismo tecnológico" (p. 136)

Foram constantes as comparações entre os dois conceitos, e, apesar das convergências (dimensão ambiental em destaque; a visão de longo prazo; a preocupação com o bem-estar social; a solidariedade com as gerações futuras), os mesmos divergem na escala que desejam alcançar. Enquanto o Ecodesenvolvimento parte do mais simples ao mais complexo (ao voltar-se para o atendimento das necessidades básicas da população, através de tecnologias apropriadas a cada ambiente), o Desenvolvimento Sustentável enfatiza em uma política ambiental global, com resoluções amplas, de difícil adaptação a cada circunstância local.

A partir da década de 1990 a discussão é ampliada em diversas escalas (global, nacional, regional e local). Apesar da utilização exaustiva pelas Instituições, da falta de precisão e aplicabilidade, a noção de Desenvolvimento Sustentável se consolidou como emblemática, mas pouco crível, na busca do uso equilibrado dos recursos naturais, na melhor distribuição de benefícios econômicos e a valorização de aspectos socioculturais locais.

Em termos normativos, a noção de Desenvolvimento Sustentável foi formalizada como conceito referência a partir da publicação da "Declaração do Rio" e da "Agenda 21", documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Em 2004 é criada, pela Câmara dos Deputados, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável⁸, que abrange as seguintes áreas: a) política e sistema nacional do meio ambiente; direito ambiental; legislação de defesa ecológica; b) recursos naturais renováveis; flora, fauna e solo; edafologia e desertificação; c) desenvolvimento sustentável.

- Outras abordagens sobre Desenvolvimento e Meio-Ambiente

É importante destacarmos a abordagem do conceito de sustentabilidade pela lente da Agroecologia. A mesma é tratada por muitos autores como ciência ou enfoque científico e estabelece bases para a construção de estilos de agricultura sustentável e de estratégias de desenvolvimento rural sustentável.

⁸ A temática meio ambiente teve autonomia na Câmara dos Deputados em 18 de março de 2004, com a Resolução nº 20, de 2004, que desmembrou a antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, criando a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Para além de uma prática agrícola específica, a Agroecologia se sustenta por meio de diferentes áreas do conhecimento visando estudar a atividade agrária a partir da ecologia, o que lhe garante um incremento na sua capacidade em orientar não apenas o redesenho e o manejo de agrossistemas sustentáveis, mas também, por meio da busca e conhecimento e experiências já acumuladas (em investigação e ação participativa sobretudo), processos de desenvolvimento rural sustentável.

Nesta perspectiva, a sustentabilidade é entendida como um processo permanente que visa equilibrar a relação (nem sempre linear e muitas vezes conflituosa) entre suas principais dimensões (Figura 1), visando consolidar um plano de Desenvolvimento Rural Sustentável concreto, que abrigue agroecossistemas sócio-ambientalmente produtivos ao longo do tempo, conforme destacaram Caporal e Costabeber (2002).

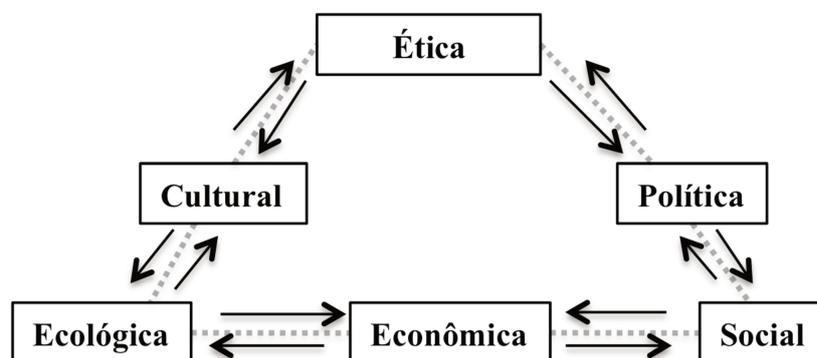


Figura 1– Dimensões da Sustentabilidade

Fonte: adaptado de Caporal e Costabeber (2002). Elaborado pelo autor.

O que seria, portanto, uma situação de sustentabilidade? Como ela pode ser medida e avaliada? Na perspectiva da Agroecologia, situações em que o agroecossistema esteja submetido à preservação e conservação de seus elementos naturais, assim como, à distribuição e uso equânimes de recursos, oportunidades e capacidades, ao mesmo tempo vinculado a compatibilização de obtenção de bons rendimentos e a preservação da cultura local, tudo muito bem articulado dentro de processos participativos e democráticos, seguindo princípios éticos alinhados as principais dimensões. (CAPORAL e COSTABEBER, 2002)

Para ser medida e avaliada deve-se, sobretudo, de acordo com Galván-Miyoshi *et al*, (p. 2008) "considerar cuestiones de equidad inter y intrageneracional, así como la articulación de escalas temporales, espaciales y institucionales".

Além dessas, outras teorias tentam compreender, com ênfases diferentes, a questão desenvolvimento *versus* meio ambiente:

- Viés econômico: "Curva de Kuznets ambiental" - baseada na formulação de Kuznets (1995) para explicar a relação entre crescimento e distribuição de renda (adaptada à questão ambiental por Grossman e Krueger em (1995) e a do "estado estacionário" de Daly (1996), que associa a Lei da Entropia da Termodinâmica à utilização dos recursos naturais.

- Viés sociológico: através da sociologia do risco - segundo Beck (1996), esta abordagem tem como argumento principal a identificação e reconhecimento de riscos globais (militarização, problemas ambientais, direitos humanos) como conflitos estruturadores da modernidade reflexiva, que ameaçam, assim, os antigos pilares de sustentação (certezas) da sociedade moderna (pleno emprego, progresso tecnológico, crença no conhecimento científico), com o passar do tempo passa-se do progresso ao risco, das certezas à inseguranças.

- Viés Biogeográfico: abordagem que considera os fatores ambientais como condicionantes das evoluções relativas a cada formação social. Para Diamond (2002, 2005) a formação biológica não determina superioridade em relação a constituição de sociedades, as peculiaridades e características são determinadas histórica e ambientalmente.

Abordagem Territorial: sobre a qual esta pesquisa debruça, considera o Território como um o elo possível entre o desenvolvimento e meio ambiente, pois o compreende como fruto da articulação e intencionalidade de atores (locais e extra-locais), em múltiplas dimensões e escala (da local a global), que disputam poder e espaço para impor seus projetos e ações em busca de fomentar a utilização sustentável dos recursos naturais.

Para Leite (2013), a idéia de sustentabilidade estrutura a política territorial, seja no sentido de pensar no caráter dos projetos financiados, em que medida eles conversam com praticas que permitam o respeito ao meio ambiente e a convivência com situações edafo-climáticas, geográficas, espaciais específicas de cada um dos territórios como também a

própria idéia de sustentabilidade como capacidade de reprodução e continuidade dessas experiências, que tem a ver tanto com a prática propriamente dita da experiência de Desenvolvimento Territorial nos diferentes territórios implantados, como também com a institucionalidade que amarra onde esta experiência esta pendurada.

Para o autor, essa sustentabilidade estará assegurada se algumas prerrogativas forem respeitadas: financiamento dos projetos territoriais (com capacidade de respeitar o meio ambiente, incluir os atores locais e que estejam atrelados a um conjunto de interesses maiores), garantia da capacidade de manter o programa em funcionamento, pensando em uma estrutura administrativa, condizente com as necessidades de implementação da política, e manutenção de todas as suas institucionalidades.

Síntese do capítulo 1

Analisar a construção do conceito de Território, dentro do profícuo debate das ciências sociais, em particular na Geografia, área onde encontramos maior reconhecimento e também como o mesmo é apropriado pelo escopo das políticas de desenvolvimento.

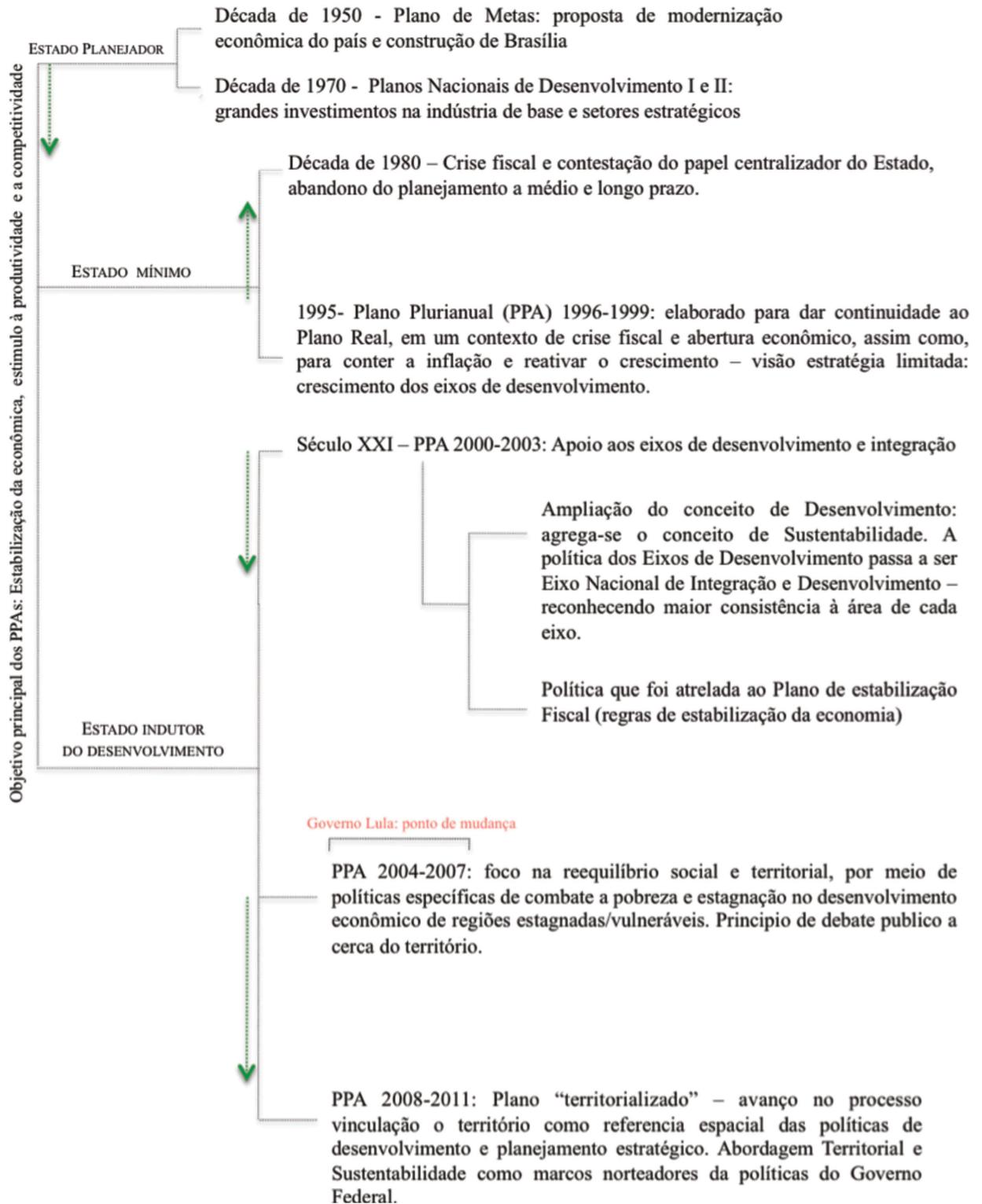
Da concepção Ratzeliana, do Território a serviço da expansão alemã, ao Território usado de Milton Santos, um traço comum que envolve o conceito é compreender como as relações sociais se apropriam de um determinado espaço geográfico, através de relações de poder, e constroem, por meio de territorialidades diversas (múltiplas, sobrepostas), uma identidade específica, com elementos multidimensionais, que interagem e se articulam construindo e desconstruindo laços, redes ou arranjos sociais, econômicos, políticos e culturais.

As políticas territoriais, aqui abordadas a partir do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e do Programa Territórios da Cidadania, buscam, a partir de uma definição normativa (ou jurídico-política) de Território, articular todos esses elementos e assim catalisar, por meio da dinamização econômica e da gestão social, um modelo de desenvolvimento multisetorial, multidimensional e, portanto, territorial. Porém, na tentativa de normatizar e construir uma definição própria de Território, a partir de alguns indicadores econômicos e sociais, reduz-se apenas a um aglomerado de municípios com características similares, uma espécie de microrregião geográfica reformulada.

CAPÍTULO 2 - Abordagem territorial do Desenvolvimento Rural: Antecedentes e consolidação.

Ressaltamos, neste capítulo, os elementos que caracterizam o papel do Estado em sua trajetória histórica, de avanço e retrocesso, dentro do que Delgado *et al* (2007) chamaram de "jogo de forças políticas e econômicas" que impulsionam vigorosamente essas transformações. Iniciamos com um esquema, elaborado a partir do trabalho dos autores citados, que sintetiza todo esse caminho percorrido pelo Estado, (que de nenhuma forma foi linear ou evolutivo), e como ele transformou sua forma de atuação de ator principal do planejamento e desenvolvimento, passando por uma atuação mínima no período de crise fiscal e econômica, até se posicionar como indutor do processo de desenvolvimento, agora por meio de parcerias com o setor privado e em investidas de diálogo com os movimentos sociais. De forma específica destacamos os principais aspectos históricos e políticos que trouxeram à tona a necessidade de uma nova visão analítica sobre o espaço rural, seus novos atributos e o papel da abordagem/enfoque territorial nesse contexto.

Principais aspectos da trajetória da atuação do Estado da década de 1950 a 2008:



2. O processo de modernização e seus desdobramentos no campo e na cidade

O espaço rural sempre desempenhou um papel essencial para o desenvolvimento da humanidade. Por estar diretamente vinculado à agricultura, por séculos, foi considerado o "motor da história" (Duby, 1973), pois "as possibilidades de desenvolvimento estavam totalmente presas à possibilidade de produção de bens de subsistência através da atividade primária" (Favareto, 2006 p.84).

Com o advento da técnica, e por conseguinte da industrialização e da urbanização, as cidades passam, gradativamente, a se tornar o *lócus* da modernidade, "da monetarização das relações, da mobilidade social, da adequação entre oferta e demanda de mão-de-obra qualificada, da concentração de renda"⁹ (p.89), enquanto o espaço rural, ao contrário, passou a ser "associado ao passado, ao rústico, ao idílico e a tradição, quando não, ao irracional" (p.89).

Favareto (2006) destaca alguns aspectos que permitiram a consolidação dessa dicotomia campo/cidade na América Latina: a velocidade e o formato em que se deu o processo de urbanização, o aumento vertiginoso da população nas cidades e a continuidade-persistência das formas de representação social rural no urbano (herança agrária, patriarcal, escravista) e da idéia do campo como "lugar por excelência da dominação tradicional, da pobreza, da subordinação" (p.96)

No Brasil foi a partir do século XIX¹⁰ que se instituiu o individualismo moral como código valorativo dominante e o discurso modernizante como o discurso legítimo (apesar da sociedade não se modernizar efetivamente) (MARQUES, 2006).

⁹ Para Queiroz (1978) *apud* Marques (2006), a adoção de um estilo de vida burguês nas grandes cidades, desde o começo do século XIX, mesmo antes do processo de industrialização, também estava na base que consolidou a diferenciação entre a "população cidadina" e a "população rústica" (posteriormente extrapolada na diferenciação muito contumaz entre cultura erudita e cultura popular).

¹⁰ Para muitos autores o processo de modernização da sociedade brasileira se iniciou a partir de 1808, com o desenvolvimento de um mercado interno, a estruturação de um Estado - nação, a transformação da terra em mercadoria (Lei de Terras de 1850), abolição da escravidão e a formação da classe trabalhadora. Freyre (1957), Queiroz (1978), Martins (1986), Souza (2000), Marques (2006), são alguns dos autores que fazem uma análise mais específica desse período.

A postura do Estado¹¹ contribuiu de forma efetiva para a consolidação desse padrão de modernização, ora engendrando o iminente processo de industrialização, pós-crise agroexportadora de 1930, (atuando como produtor direto em setores básicos), ora como agente regulador. Para a referida autora, a promulgação da legislação trabalhista de 1934 foi um dos elementos principais para a fomentação desse padrão seletivo:

Na medida em que a legislação trabalhista não se estende ao campo, a cidade a ele se opõe como o espaço da cidadania. Migrar para a cidade passa a representar, então, uma maneira de ampliação das possibilidades de entrar no mundo do direito. Institucionaliza-se uma cidadania excludente (Marques, 2006, p. 176)

Delgado (2001) atenta para a situação político-econômica do país a partir do golpe militar de 1964. Para o autor, o pensamento econômico hegemônico no referido período era "todo calcado no pensamento funcionalista norte-americano com respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico"(p. 161).

Uma das primeiras medidas do regime militar foi a criação do Estatuto da Terra, pela lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, com a promessa de realizar a reforma agrária no país (e assim amenizar uma possível revolução no campo, a exemplo das ocorridas em outros países) e desenvolver efetivamente a agricultura.

Este contexto facilitou a emergência de um novo papel a ser cumprido pelo setor agrícola no desenvolvimento econômico do país, denominado por Delgado (2001), como processo de "integração técnica-agricultura-indústria" e da agricultura com o mercado externo culminando na formação dos Complexos Agroindustriais¹², ilustrado na figura 2 que segue:

¹¹ Hespanhol (2010) atenta para atuação controversa do Estado pautando os processos modernizantes nos países subdesenvolvidos, diferentemente do que ocorreu nos países desenvolvidos e alinhados ao Keynesianismo, "tal intervenção normalmente não se deu para prover a população de serviços públicos básicos, mas sim para complementar a ação do capital privado" (p.587)

¹²Uma apreensão mais pormenorizada a respeito da formação dos Complexos Agroindustriais brasileiro pode ser encontrado nas obras de MÜLLER (1981), KAGEYAMA et al (1987), KAGEYAMA & SILVA (1988) e SILVA (1991, 1996).

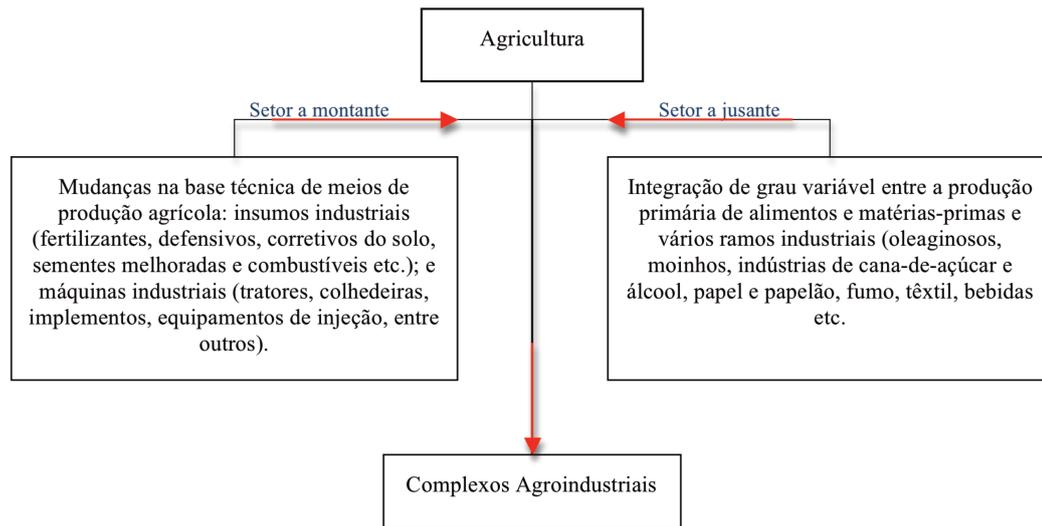


Figura 2 - Integração Agricultura - Indústria

Fonte: Delgado (2000). Elaborado pelo autor

As consequências¹³ desse processo de industrialização da agricultura, seja pela adoção dos pacotes tecnológicos norte-americanos (revolução verde), seja pela integração aos setores a montante e a jusante da agricultura, foram diversas, conforme destacou Hespanhol (2007)

O grande volume de recursos públicos alocados no fomento à modernização agropecuária, ao mesmo tempo que propiciou alterações na sua base técnica, provocou a ampliação do nível de concentração fundiária, a liberação da mão-de-obra do campo e a intensificação do êxodo rural, a concentração de renda e ampliação das desigualdades no campo e na cidade (p.170)

O mesmo autor destaca, também, que

Apesar do aparente sucesso da "revolução verde", o passivo ambiental gerado por ela foi grande. O cultivo de monoculturas e o uso indiscriminado de fertilizantes químicos e biocidas comprometeram a qualidade ambiental, além de gerar graves problemas sanitários (HESPANHOL, 2010, p.585).

¹³ É importante destacar que, neste mesmo período, nos Estados Unidos e na Europa surgem os primeiros trabalhos que alertaram os aspectos negativos da industrialização do campo no meio ambiente. O grande estopim que trouxe à tona a questão ambiental foi a publicação, no início da década de 1960, da obra "Primavera Silenciosa" de Rachel Carson, que alertava contra os riscos à saúde e ao meio ambiente da utilização excessiva de DDT. Culminou, entre outros pormenores, na criação da Agência de Proteção Ambiental Norte-Americana.

A partir desse panorama, muitos autores voltaram suas análises para entender como essas dinâmicas imprimiam um novo padrão de ruralidade, questionando, sobretudo, o que seria esse "novo" Rural. Análises que, de início, apontavam para três direções distintas.

Antes, convém ressaltarmos que partiremos do entendimento de rural como espaço físico e socialmente integrado, diverso e diferenciado, dialeticamente construído, das formas de dominação social que tem como base material a estrutura de posse e uso da terra e outros recursos naturais, que prevê o uso e a conservação das paisagens naturais, conforme destacou Wanderley (2001), e como meio, entendido a partir de suas relações com a cidade, em consonância com Abramovay (2000).

Para José Graziano da Silva (1991), um dos coordenadores do Projeto RURBANO¹⁴, o surgimento de novas atividades econômicas (decorrente do processo de industrialização da agricultura) e práticas de lazer no campo (com a proliferação de sítios, chácaras, casas de veraneio, entre outros), contribuíram para a consolidação de mudanças nas relações de trabalho, com a difusão de atividades que eram de exclusividade do meio urbano. Para o autor, todos esses elementos imprimem um caráter de continuidade entre o rural e o urbano, um "novo" rural, chamado pelo autor de "rurbano", e que, em questão de tempo, poderia ocorrer a supressão do meio rural pelo transborde desse processo de urbanização.

Como contraponto à abordagem supracitada, temos a defendida principalmente por Carneiro (1998), que atentava para a permanência do rural como uma forma cultural expressa em novas ruralidades ("culturas camponesas"), podendo, inclusive, serem reforçadas pelo processo de modernização. Em suas palavras

O ritmo das mudanças nas relações sociais e de trabalho no campo transforma as noções de "urbano" e "rural" em categorias simbólicas

¹⁴ Iniciado em 1997, o Projeto "Caracterização do Novo Rural Brasileiro 1992/98", batizado de Projeto Rurbano, foi apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo, pelo programa de Núcleos de Excelência (Pronex/CNPq/Finep) e pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (SDR/MMA), o projeto reunia mais de 40 pesquisadores, 11 unidades federais e dois núcleos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e visava desconstruir, com respaldo dos dados da Pesquisa Nacional por amostras de domicílio (PNAD) de 1992, a visão equivocada que o rural era sinônimo apenas de atividades agrícolas. O Programa já teve 4 fases (1997, 1999, 2000, 2003), abordando temas como renda, trabalho, segurança alimentar e pobreza no campo e, atualmente, é coordenado por Walter Belik do Instituto de Economia da UNICAMP.

construídas a partir de representações sociais que, em algumas regiões, não correspondem mais a realidades distintas cultural e socialmente. Torna-se cada vez mais difícil delimitar fronteiras claras entre as cidades e os pequenos vilarejos ou arraiais a partir de uma classificação sustentada em atividades econômicas ou mesmo em hábitos culturais. No entanto, tal processo não resulta, a nosso ver, numa homogeneização que reduziria a distinção entre o rural e o urbano a um continuum dominado pela cena urbana (CARNEIRO, 1998, p.53)

Entender que a dinâmica da ruralidade se expressa de diferentes maneiras, (ora agregando, ora diluindo valores, hábitos e técnicas nas práticas sociais) e é definida cultura e localmente por atores sociais que desempenham tais atividades (não homogêneas e não necessariamente agrícolas), e não mais como uma realidade empiricamente visível, permite, nas palavras da autora, ler o rural como uma categoria realizada, observável a partir dos agentes do processo, das qualidades que suas práticas sociais estabelecem e não necessariamente do espaço físico. (CARNEIRO, 1998).

Uma terceira abordagem tem início no final da década de 1990, a partir dos trabalhos de José Eli da Veiga. Para o referido autor, apenas a abordagem territorial poderia proporcionar uma análise qualificada das complexidades que envolviam o espaço rural, e assim superar as ambigüidades e fragilidades das demais perspectivas.

Para além das características e importância da abordagem territorial, um dos temas que trabalhamos ao longo do trabalho, José Eli da Veiga, foi um dos primeiros autores a questionar a metodologia oficial que determina quanto do país é urbano e rural.

A vigente definição de “cidade” é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades (...). (Veiga, p.1)

Em sua obra mais contundente, "Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula", publicado em 2002, o autor destaca a necessidade de se repensar a metodologia que define o que é rural e urbano no país, pois são essas definições que vão respaldar as políticas públicas de desenvolvimento.

As críticas se referem a identificação imediata do espaço rural como sinônimo apenas de atividade agropecuária "O fato de atividades primárias estarem forçosamente muito mais presentes nas zonas rurais não significa que os outros dois tipos [secundárias e terciárias] sejam necessariamente muito mais recorrentes nas zonas urbanas" (p.7). Para o autor "esta é uma das influências mais perversas da abordagem normativa que precisa ser banida de qualquer abordagem que se pretenda analítica" (Veiga, p. 8, s/n)

Referem-se, também, aos aspectos técnicos empregados na metodologia oficial, sobretudo por "considerar urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais fores suas características estruturais ou funcionais" (Veiga 2007, p.6).

Sendo assim, mesmo depois da aprovação da Lei 10.257 de 2001 - conhecida como Estatuto da Cidade), a delimitação entre urbano e rural continuou se baseando no Decreto Lei n. 311 de 1938, deixando esta responsabilidade a cargo das Prefeituras Municipais, por meio de suas Leis de Perímetro Urbano (lei municipal que estabelece os limites entre urbano: cidade e o não-urbano: rural como medida de cálculo para cobrança de Imposto Territorial Predial Urbano - IPTU).

Blume (2004, p.82) destaca as implicações diretas dessa situação

(...) observa-se como são maleáveis os limites que determinam e definem o que é rural e urbano no Brasil. A cada alteração aprovada pelas Câmaras Municipais de Vereadores, seja por questões financeiras ligadas à arrecadação de tributos [quando não se modifica o Perímetro urbano objetivando a especulação imobiliária], seja por demanda popular ou finalidades eleitorais, o espaço rural é subtraído pela ampliação do perímetro urbano.

De acordo com estes critérios, o país já teria cerca de 80% de sua população nas áreas consideradas urbanas. O que, segundo Veiga (2002), é uma grande ilusão, pois em muitos casos essas sedes municipais são nada mais que cidades imaginárias.

Blume (2004) complementa

(...) entre as diversas definições, a adotada no Brasil se coloca como uma das mais simplificadas por não fazer uso de critérios combinados. Assim, ao abdicar desses critérios, a normativa brasileira tende a comprometer um refinamento para os dados censitários, simplificando a realidade ou até mesmo correndo o risco de aviltar índices. (p.64)

Veiga (2007) propõe uma metodologia mais apurada que, nesse caso, parte da combinação de alguns critérios como número de habitantes, densidade populacional e localização territorial. O resultado¹⁵ é surpreendente: o Brasil essencialmente rural é formado por 4.485 municípios rurais (80% dos municípios brasileiros), onde residem aproximadamente 30% da população brasileira, o que é um disparate se comparado com os resultados oficiais.

Fica claro, portanto, que a visão oficial, amparada, conforme citamos, pelo Decreto n. 311, de 1938, não consegue expressar as mudanças pelas quais o rural tem sido submetido e que caracterizam a sua relação de interdependência com o urbano, em constante mutação. Favareto (2006), em consonância com Veiga (2005), destaca:

A vitalidade do rural não se resume mais aos campos como lugar de realização de atividades primárias, mas a uma trama complexa envolvendo os campos e suas cidades, com destaque para uma integração intersetorial da economia e para uma emergência da variável ambiental como elemento chave (p. 102).

Para o autor, o rural tornou-se multifacetado, se integrou definitivamente ao urbano, num processo conflituoso e contraditório que trouxe novos elementos as suas dimensões, conforme sintetizado no quadro 2 que segue.

¹⁵ Veiga (2002) considerou, para sua análise, como rurais municípios de pequeno porte: até 50 mil habitantes; densidade populacional menor que 80 hab/Km²; de médio porte: 50 e 100 mil habitantes, densidade maior que 80hab/km² (mesmo que não tenham mais de 50 mil habitantes); e centros urbanos apenas os municípios com mais de 100 mil habitantes.

Quadro 2 - O Rural Multifacetado	
Mudanças no perfil demográfico do rural brasileiro	<ul style="list-style-type: none"> - Até metade do século XX - alerta para o processo de êxodo rural: acreditava-se que o meio rural estava perdendo parte de sua população. - Publicação da obra "Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se imagina"; - Constatou-se que muitas regiões e municípios de características rurais, ao contrário do que se imaginava, estavam atraindo população devido a problemas estruturais nas grandes cidades; - Envelhecimento da população masculina; heterogeneidades dos fluxos demográficos; demanda de jovens no meio rural e urbano muito similares.
Agricultura competitiva x ocupação de trabalho e composição de renda	<ul style="list-style-type: none"> - Papel de destaque da agricultura na composição do PIB nacional; - Aumento da produção agrícola que não repercutiu em aumento de trabalho e renda. Consequência direta: aumento da renda não-agrícola - pluriatividade.
Protagonismo da questão socioambiental na nova ruralidade e a importância da questão agrária	Questão agrária como condicionante a questão ambiental: não permite o avanço de um estilo de desenvolvimento "socialmente incluyente e ambientalmente sustentável" (Sachs)
A convivência de duas formas sociais de produção na agricultura brasileira	Convivência inusitada e conflituosa entre um padrão de agricultura patronal e de agricultura familiar
Território como unidade de planejamento	Território como referência espacial, porém não se altera o caráter setorial das instituições. Além de não romper a dicotomia entre a redução da pobreza e a dinamização da economia.
Surgimento de uma economia da nova ruralidade	Conjunção entre forças da economia residencial (transferências de recursos públicos e privados) e fornecimento de serviços básicos atrelados a políticas que visam a inserção mercantil de atividades econômicas de pequena escala

Fonte: Favaretto (2010)
Org.: Antonio Carlos Ferreira Júnior, 2013

A única ressalva, entretanto, é que essas mudanças não foram acompanhadas por reformas efetivas nas instituições e nas categorias de análises do rural. Uma consonância entre estes dois aspectos, analítico e institucional, pode contribuir para que desse "novo rural" surjam novos atores sociais, assim como uma relação mais integradora dos espaços rurais e urbanos, a gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais (que antes eram somente explorados para a produção de bens primários e uma maior preocupação com a qualidade de vida da população rural).

2.1. A reforma político-administrativa e a emergência da abordagem territorial como referência para as políticas públicas de desenvolvimento rural.

A década de 1980 foi emblemática nesse processo e merece um detalhamento maior. As sucessivas crises do petróleo em 1973 e 1979 provocaram a contração do ciclo de expansão da economia, e o liberalismo econômico (representado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial) passa a estabelecer as regras de governança aos países que se utilizaram de empréstimos para dar continuidade ao processo de desenvolvimento, conforme destacou Hespanhol (2010)

No final dos anos 1980 e, principalmente, no decorrer da década de 1990, o FMI e o Banco Mundial passaram a forçar os países subdesenvolvidos, inclusive ao Brasil, a: a) abrirem seus mercados, b) controlarem os gastos públicos, c) privatizarem as empresas estatais, e d) repassarem para a iniciativa privada a manutenção e exploração de alguns serviços públicos básicos. (p. 589)

No campo, após a redemocratização do país e atuação do Estado, voltada para o gerenciamento da crise financeira e para a instituição e consolidação do modelo liberal democrático¹⁶ (fomentado na elaboração da Constituição democrática de 1988), os movimentos sociais rurais voltaram a se organizar e suas reivindicações (vinculadas à reforma agrária e as implicações sociais e ambientais da "revolução verde") ganharam força frente ao governo.

Atrelado a este contexto, a partir da década de 1990, a Agricultura Familiar passa a ser reconhecida como categoria sócio-política. "Esse reconhecimento se inscreve na ruptura com a estruturação do poder político no campo, tradicionalmente, assumido de forma não compartilhada pelas elites agrárias" (Bonnal e Maluf, 2007, p. 8).

¹⁶ A crise fiscal pode ser entendida como "manifestação de uma transição de mais longo alcance: a busca de uma nova forma de organização e de atuação do Estado capaz de superar o modelo obsoleto do Estado Nacional-Desenvolvimentista". Atrelado a crise de esgotamento de um modelo de Estado intervencionista que culminou na constatação da necessidade de se realizar uma reforma administrativa para conter a crise fiscal instaurada a partir da década de 1980. Foi elaborado, então, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Tinha como premissa a criação de condições para que fosse possível garantir uma administração pública de caráter gerencial, em bases modernas e racionais, através da redução do aparelho do Estado (via privatizações e publicização). (BRASIL/MARE, 1998)

Historicamente negligenciada pelas políticas públicas, esta categoria foi legitimada por uma série de estudos que mostraram a sua importância para a economia agrícola, junto à pressão exercida pelos movimentos sociais organizados e uma conjuntura econômica promissora (Plano Real, 1994: economia estabilizada, inflação controlada, moeda valorizada), que fizeram com que o governo lançasse, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com o intuito de

Propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e melhorias de renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares (BRASIL, 2001)

A criação de um programa específico de crédito voltado aos agricultores familiares foi, inegavelmente, um avanço ao reconhecer a categoria agricultura familiar e possibilitar acesso ao crédito a uma parcela de produtores familiares (HESPANHOL, 2011).

O PRONAF apresentou diversos problemas em sua execução, pois apenas uma parcela de agricultores familiares foi beneficiada nos primeiros anos. Os maiores beneficiados foram os mais capitalizados, seguido pelos com maior possibilidade de inserção em mercados dinâmicos, conforme destacaram Abramovay e Veiga (1998), Belik (1998) e Silva (1999), Hespanhol (2000).

O programa sofreu diversas reformulações que visavam adequar sua estrutura normativa à diversidade da Agricultura Familiar e ampliar sua capacidade de alcance. Destacam-se, nesse sentido, as mudanças trazidas pelo Plano Safra 2007/2008 da Agricultura Familiar, considerado por Aquino e Scheneider (2010), uma síntese das principais mudanças normativas experimentadas no Programa desde seu lançamento.

Ampliou-se, a partir de então, suas linhas de ação de forma que ele ficasse mais diverso e apoiasse também atividades não-agrícolas e de proteção ao meio ambiente. O quadro 3 relaciona todas essas linhas de crédito, enquanto o quadro 4 detalha os grupos beneficiários do Programa.

Quadro 3 - Linhas de crédito Pronaf	
Pronaf Custeio	Destina-se ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros enquadrados no Pronaf.
Pronaf Mais Alimentos - Investimento	Destinado ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços, agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas.
Pronaf Agroindústria	Linha para o financiamento de investimentos, inclusive em infraestrutura, que visam o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural.
Pronaf Agroecologia	Linha para o financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.
Pronaf Eco	Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida.
Pronaf Floresta	Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas.
Pronaf Semiárido	Linha para o financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semi-árido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias agricultoras da região Semiárida.
Pronaf Mulher	Linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora.
Pronaf Jovem	Financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras.
Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares	Destinada aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros.
Pronaf Cota-Parte	Financiamento de investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento.
Microcrédito Rural	Destinado aos agricultores de mais baixa renda, permite o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrirem qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida. Créditos para agricultores familiares enquadrados no Grupo B e agricultoras integrantes das unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos A ou A/C.

Fonte: MDA/SAF/PRONAF 2007 - Org.: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2013

Grupo	Quadro 4 - Características dos grupos beneficiários do PRONAF
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 4 mil e que obtenham ao menos 30% desse valor da atividade agropecuária.
A/C	Egressos do Grupo A.
C	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil e que obtenham ao menos 60% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
D	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil e que obtenham ao menos 70% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
E	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até 110 mil e que obtenham ao menos 80% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.

Fonte: MDA/SAF/PRONAF (2007) Org.: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2013

Apesar das diversas linhas de ação, o Programa ainda se apresenta, nas palavras de Aquino e Schneider (2010 p. 13), incapaz de promover mudanças na estrutura produtiva, marcadamente setorial, que caracteriza o espaço agrícola brasileiro, para os autores

o programa mantém e incentiva entre os agricultores familiares o viés setorial e produtivista do modelo convencional, ou, em outros termos, está “fazendo mais do mesmo”. De fato, essa realidade pode ser evidenciada ao se comparar o uso dos recursos dessa política pública nas duas regiões brasileiras que concentram a maioria dos estabelecimentos familiares do Brasil: Nordeste e Sul.

Ateremos-nos a linha **PRONAF Infra-Estrutura e Serviços (1997-2002)**, que objetivava a implementação, ampliação, racionalização, modernização, ou realocação da infra-estrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (BRASIL, MDA, 2000). O quadro 5 sintetiza a missão dessa linha de crédito, para que tipo de atividades ela estava voltada e quais eram os requisitos para a seleção dos beneficiários, assim como dos Municípios requisitantes.

Quadro 5 - PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais		
Modalidade de financiamento com recursos não-reembolsáveis, em parceria com os governos municipais, tendo como objetivos a implementação, a ampliação, a racionalização, a modernização ou a realocação da infraestrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar		
Empreendimentos que estivessem atrelados a tais atividades	Requisitos exigidos	Requisitos dos Municípios que podem ser selecionados*
<p>Recuperação de solos;</p> <p>Implantação de sistemas de abastecimento de água e geração de energia;</p> <p>Melhoramento do sistema de armazenamento;</p> <p>Transporte e venda coletiva de produtos;</p> <p>Classificação, limpeza e beneficiamento de produtos.</p>	<p>O uso deveria ser coletivo;</p> <p>A implantação deveria ser em área pública;</p> <p>Os benefícios serem apropriados pelos produtores familiares;</p> <p>A administração deveria ser feita de acordo com as normas definidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e a prefeitura.</p>	<p>Estrutura fundiária: Relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 hectares e o número total de estabelecimentos do município deveria ser maior que a mesma relação no Estado.</p> <p>População: Relação entre a população rural e a população total do município deveria ser maior que a mesma relação no Estado;</p> <p>Valor da produção agrícola: por pessoa ocupada no município deveria ser menor que a mesma relação no Estado.</p> <p>Mecanismo de pontuação (2001**): no qual os municípios que apresentassem coeficiente padronizado de cada superior ao coeficiente padronizado do estado a que pertencem, receberiam maior pontuação e Municípios que apresentaram Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,5 ou ainda que faziam parte do Programa Comunidade Ativa do governo federal</p>

* De acordo com a Resolução n. 4 do Conselho Nacional do PRONAF

** Resolução n. 15 de 2001

Fonte: BRASIL, 2000 Org.: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2013

Essa modalidade de financiamento tinha como pressuposto a descentralização da gestão pública como pré-requisito de acesso ao crédito, a valorização do agricultor familiar

organizado e a criação, por parte dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e dos Planos de Desenvolvimento Municipal de Desenvolvimento Rural.

Segundo destacou Hespanhol (2006), em concordância com Abramovay & Veiga (1998) o desempenho dessa linha de crédito, que existiu até 2002, foi prejudicado devido ao baixo nível de organização e participação dos produtores familiares, da falta de mecanismos de controle (o que facilitava a manipulação de prefeitos na alocação dos recursos), do não funcionamento efetivo dos CMDRS, da reduzida experiência dos técnicos e do recorte territorial estipulado - o Municipal - que muitas vezes se mostrou limitado.

A grande mudança se deu a partir de 2003, com o governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. As limitações¹⁷ do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, conforme citamos, eram visíveis e o padrão de descentralização político-institucional se consolidara. Além disso, na Europa e nos Estados Unidos da América a adoção da abordagem territorial em estratégias de desenvolvimento rural¹⁸ já tinha surtido resultados satisfatórios, fortalecendo, assim, a pressão dos organismos internacionais¹⁹ para que fosse adotado um enfoque territorial na elaboração das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural dos países subdesenvolvidos.

Bonnal e Maluf (2007) destacam que foi nesta gestão que se deu maior peso às políticas de re-equilibragem social e territorial, baseadas em três pontos principais: "(i) reativação da preocupação social, (ii) ampliação e integração das políticas sociais de combate à pobreza (Fome Zero) e (iii) diversificação das linhas de crédito destinadas as famílias rurais" (p.8-9)

¹⁷ Hespanhol (2010) faz uma análise apurada das limitações do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, ao abordar a adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil.

¹⁸ O Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), lançado na União Européia em 1991, se tornou referência por propor "ações e estratégias indutoras do desenvolvimento local em regiões dotadas de baixo dinamismo econômico" (Sepúlveda, 2003, Hespanhol 2010). Para Favareto (2006), o diferencial estava na "promoção de ações do tipo *bottom-up*, baseadas no princípio de parceria, de caráter multissetorial e integradas" (p.121). O Empowerment Zones/Enterprise Communities (EZ/CZ), criado nos EUA em 1993, é bastante similar ao LEADER, porém voltado às áreas de extrema pobreza.

¹⁹ Dois marcos importantes representam a importância da abordagem territorial nos órgãos internacionais: Em 1994 é criada a divisão territorial da OCDE e, em 1996, o Banco Mundial publica o Relatório "A nova visão do desenvolvimento rural", em que relata a necessidade de mudança de abordagem das políticas de setorial para territorial. (FAVARETO, 2006)

Criou-se, nesse contexto, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e a linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços é reformulada na forma de "Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais".

Conforme Santos e Marschener (2008, p.103)

Criado no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a perspectiva de formular políticas agrícolas diferenciadas (das quais a medida mais impactante foi a criação do PRONAF) o MDA assume a responsabilidade na constituição de uma *nova* política de desenvolvimento centrada nos aspectos de inclusão e equidade social de forma sustentável.

O território, de acordo com a concepção do MDA na institucionalização das Políticas Públicas, corresponde a

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados 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, coesão social, cultura e política (BRASIL, MDA, 2005, p.28).

Já a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada com a finalidade de estimular e coordenar projetos de desenvolvimento de territórios rurais, os quais, de acordo com os documentos oficiais, devem "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 das políticas públicas" (BRASIL, MDA, 2005. p. 30).

A SDT utiliza como base conceitual o mesmo conceito de território utilizado pelo MDA, reforçando os elementos coesão social²⁰ e coesão territorial²¹ como centrais e endógenos na propulsão do desenvolvimento rural. Está estruturada sobre quatro eixos principais: 1. Fortalecimento das Redes Sociais, 2. Fortalecimento da gestão social, 3. Articulação de políticas públicas e 4. Dinamização econômica dos territórios rurais.

Analisamos, portanto, neste trabalho, a adoção da abordagem territorial como perspectiva norteador na elaboração das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Veiga (2002) ressalta que essa abordagem pode possibilitar a superação das visões unidimensionais e produtivistas com o que o mundo rural era analisado e, ainda, valoriza o papel ativo de outras dimensões (social, ambiental, política, cultural) no processo de desenvolvimento dos territórios rurais.

Reconhecimento do fato de que as diferenciações territoriais são resultados da inter-relação entre os aspectos sociais, econômicos, culturais e institucionais que caracterizam uma realidade determinada conjuntamente com ligações de natureza variada que ela tem em relação com o resto do mundo (SARACENO, 1996, P.6-7)

Para Carmo (2007)

A territorialização do desenvolvimento é, portanto, uma outra forma das bases locais selecionarem, dentre as potencialidades existentes, aquelas que melhor se adaptem as suas necessidades. Para os Agricultores Familiares, e dentre eles os assentados rurais, trata-se da possibilidade de formulação de políticas públicas além da concepção setorial, e, portanto, mais voltada para um desenvolvimento com a revalorização do rural. (p.220-221).

São criados novos espaços de governança, conselhos (arranjos sociais locais) de caráter consultivo e deliberativo, ampliando as responsabilidades de instâncias menores (sub-nacionais) na formulação e gestão das políticas públicas.

²⁰ Coesão Social: expressão de sociedades nas quais prevaleça a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento e a inclusão (BRASIL, 2007)

²¹ Coesão Territorial: expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições, imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas (BRASIL, 2007)

De acordo com Ortega (2008), essa nova orientação adota como pressuposto a capacidade desses espaços de governança em promover um processo de desenvolvimento endógeno²² e autônomo²³.

O referido autor ainda destaca que

Com esses novos espaços de governança, amplia-se a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão, com maior participação de segmentos sociais que anteriormente estavam mais distantes das esferas de poder. (ORTEGA, 2008, p. 41)

Nesse contexto, a idéia de desenvolvimento territorial ganha destaque, ao posicionar o território como "nova unidade de referência que funcionará como instância de mediação capaz de contemplar as relações entre os atores locais e as demais esferas e escalas, como a regional e nacional, além da global" (SCHENEIDER e TARTARUGA, 2004, p.12).

Síntese do Capítulo 2

A trajetória de transformações da atuação do Estado brasileiro permite compreendermos de forma mais abrangente o estágio atual das políticas de Desenvolvimento e também da intrincada relação Estado-Sociedade Civil. O caminho percorrido pelo Estado, sendo decisivo no processo de modernização da sociedade, acirrando, como consequência, a dicotomia campo-cidade, ou investindo na industrialização da agricultura, em uma segunda tentativa de modernização, conservadora e beneficiadora do capital privado, resultou em consequências gravíssimas para o espaço rural, tornando-o o *lócus* imagético e material da tradição, do atraso, da pobreza.

Foi tentando corrigir essas disparidades, atuando como ator principal do planejamento e desenvolvimento na década de 1950, passando por uma atuação mínima no

²² É endógeno, segundo Amaral Filho (2001, p.2) por ser um processo de crescimento econômico que implica em uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou atração de excedentes provenientes de outras regiões.

²³ É autônomo porque é governado por regras específicas que governam sua estrutura e dinâmica, de acordo com Favareto (2007, p.18)

período de crise fiscal, econômica (ou disposto a cumprir uma agenda neoliberal) nas décadas de 1980 e 1990, que o Estado se posicionou como indutor do processo de desenvolvimento, a partir de 2003, agora por meio de parcerias com o setor privado e em investidas de diálogo com os movimentos sociais, na tentativa de engendrar políticas públicas de reequilíbrio social, democratizar a gestão pública, favorecer e fortalecer a interlocução com as demandas que emanam das categorias sociais e territórios economicamente fragilizados.

O processo de desenvolvimento ganha novos elementos, um novo recorte espacial -o Território – atores sociais e instituições mais complexas. Daí a necessidade de termos este contexto bem delineado para assim identificarmos quais são os aparatos teóricos mobilizados, como os mesmos se articulam na forma de política e como se materializam numa realidade específica, o Pontal do Paranapanema.

CAPÍTULO 3 - Desenvolvimento Rural e Identidade Territorial

Um dos aspectos inovadores das políticas de desenvolvimento territorial é o destaque dado a questão da Identidade. Esta nos remete, instantaneamente, a um conjunto de características (históricas, culturais, econômicas, sociais e políticas) próprias e exclusivas a um território. Analisaremos, neste capítulo, como a identidade fundamentou políticas de desenvolvimento territorial e como os principais elementos da identidade do Pontal do Paranapanema foram mobilizados a partir desta perspectiva.

3. Desenvolvimento Rural e Identidade Territorial

3.1. O histórico de ocupação do Pontal do Paranapanema: pormenores de um processo averso ao desenvolvimento.

A história da ocupação da região do Pontal do Paranapanema, já bastante notória, sustenta, de forma simbólica e material muito do que hoje entendemos sobre suas principais características, seja o processo conflituoso de ocupação de terras de domínio público (ainda em questão, por mais que esteja abrandado) atado às grandes fraudes na titularidade dominial (grilagem), ou as práticas violentas, desmatamentos, adoção de práticas agrícolas sem a preocupação com a conservação dos recursos naturais e desobediência à legislação ambiental, dão ao território uma feição bastante controversa.

Assinalemos, por exemplo, a ocupação e a devastação de três Reservas Florestais de maior importância no contexto da região: Reserva Lagoa São Paulo (localizada no Município de Presidente Epitácio), a Grande Reserva do Pontal e a Reserva do Morro do Diabo (localizadas no Pontal do Paranapanema) que hoje formam o mosaico de poucos fragmentos florestais que atualmente compõem a região.

Ou pautemos a tardia e quase omissa legislação brasileira que apenas na década de 1930 começou a definir leis que garantissem a preservação do patrimônio natural “nem a Constituição do Império, nem as Constituições da República concediam claramente ao Estado meios legais de atuar sobre o patrimônio natural do país, ficando o país sem atribuições e competências para proteger a fauna e a flora (LEITE, 1998, p. 55).

Apenas com o surgimento do Código de Caça e Pesca de 02 de Janeiro de 1934, e do primeiro Código Florestal instaurado pelo Decreto 23.793, de 23 de Janeiro de 1934 é que o Estado obteve amparo legal para fiscalizar e autuar atentados contra o patrimônio natural nacional. Segundo Leite (1998, p.55):

O Artigo 23 desse primeiro Código Florestal dispunha que “[...] nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes dessas matas [...]”. Contudo jamais houve um órgão fiscalizador que dispusesse de recursos humanos e materiais necessários à vigilância efetiva de contravenções faunísticas ou florestais, ocorressem elas em propriedades privadas ou públicas.

No que diz respeito à legislação paulista, em meados da década de 1940 criou-se o Instituto Florestal (ligado a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo) e estabeleceu-se que o estado e os municípios preservariam a flora e a fauna por meio da criação de reservas invioláveis, conforme consta na Carta de 1947 e, posteriormente enriquecido no artigo 119 da Constituição do Estado, em maio de 1967.

Foi diretamente influenciado por esta legislação que, em 1941, o então Governador de São Paulo, Fernando Costa, criou o primeiro parque estadual do Pontal do Paranapanema, com a finalidade de conservar a flora e a fauna e estabelecer florestas protetoras e, também, para conter as disputas por terras e o avanço da frente pioneira que na época já “ameaçava seriamente a integridade das últimas florestas do Planalto Ocidental” (LEITE, 1998, p. 57).

De acordo com o Decreto nº 12.729, de 29 de outubro de 1941, a área considerada como reserva correspondia à gleba de terras (declaradas devolutas) localizada no 1º e 2º perímetros de Presidente Venceslau, situada no distrito de paz de Presidente Eptácio, município e comarca de Presidente Venceslau, com área aproximada de 37.156 hectares, posteriormente conhecida como Reserva Florestal Morro do Diabo.

Em uma segunda oportunidade, o governador Fernando Costa instaura o Decreto-Lei nº 13.049, de 06 de novembro de 1942, criando outra área como reserva no 10º Perímetro de Presidente Venceslau, declarada de utilidade pública e abrangendo 13.343,88 hectares, mais tarde conhecida como “Reserva Lagoa São Paulo”. No mesmo ano decreta-se (a partir do Decreto-Lei 13.075 de 25 de novembro de 1942), outra área como reserva, abrangendo o triângulo formado pelos rios Paraná e Paranapanema, com cerca de 246.840 hectares, conhecida com o nome de “Grande Reserva do Pontal” (LEITE, 1998).

Juntas, as três áreas perfazem 297.340 hectares, sendo que apenas a área correspondente a “Reserva Lagoa São Paulo” está localizada fora da antiga gleba Pirapó-Santo Anastácio, conforme destacou Leite (1998).

Diferente do esperado, as áreas de reserva não ficaram ilesas à degradação ambiental, pelo contrário, vários fatores e acontecimentos contribuíram para a fragmentação dessas reservas, ou mesmo a sua extinção total.

Um dos fatores de maior destaque foi a imprecisão da titularidade das terras. Por mais que fossem consideradas terras públicas, as glebas estavam sujeitas a posse de grandes fazendeiros, assim como, a constantes invasões por posseiros. No caso da Reserva Lagoa São Paulo “A indefinição do governo em face a invasão da área, cujo território fora judicialmente declarado público, com transito em julgado, significou um incentivo a outra arremetidas contra a Grande Reserva do Pontal e a do Morro do Diabo” (LEITE, 1998, p.73).

O mesmo autor destaca, referindo-se a Grande Reserva do Pontal, que grandes glebas estavam em poder de nomes conhecidos na política (prefeitos e ex-prefeitos) e na economia paulista e, também, sob posse da Companhia Imobiliária e Agrícola Sul-americana, responsável pela comercialização de grande parte do Pontal. Nas palavras de Leite (1998, p. 76), “a instituição da Reserva do Pontal do Paranapanema em 1942, em vez de afastar intrusos, em respeito a um documento legal, acabou por atrair atenção de negociantes de terras, em torno das apetitosas terras do Pontal”.

Foram várias as tentativas de redução da área da Grande Reserva do Pontal, até que em 1949, a pressão política por partes dos maiores “proprietários” culmina na redução da reserva de 246.840 hectares para 108.900 hectares (alegou-se como motivo o número elevado de posseiros, o que poderia onerar demais os cofres públicos com as futuras desapropriações), valorizando a parcela ao norte do Ribeirão dos Insetos, dando continuidade a negociação das terras dessa área.

A terceira área de reserva da região, a Reserva Morro do Diabo, também foi alvo de diversos atentados contra a preservação do seu patrimônio natural. Os agentes eram praticamente os mesmos – políticos de grande influência na área, detentores de títulos de posse duvidosos e/ou fazendeiros de propriedades limítrofes à reserva. O diferencial, nesse caso, foi a notoriedade alcançada e a cobertura da imprensa, numa espécie de grande campanha conservacionista liderada pelos dois maiores jornais do Estado de São Paulo, a esse respeito Leite (1998, p. 91), destaca:

Às autoridades do estado, a campanha mostrava que nada valia criarem-se reservas florestais nos decretos, se estes não fossem acompanhados de um conjunto de outras medidas que implicassem sempre aumento de recursos humanos e materiais. Colocou-se a mostra a realidade de um Serviço Florestal anacrônico e desprovido de meios para gerir de forma eficiente os espaços ecológicos reservados. Descobriu-se que, para fiscalizar todas as reservas florestais paulistas, do litoral, do Vale do Paraíba, das serras e dos

planaltos, existiam apenas noventa homens que compunham o destacamento da Polícia Florestal. Não havia um só pequeno avião ligado a esses serviços e nem, pelo menos, veículos para os policiais se locomoverem em sua ronda necessária. O descaso do estado por suas reservas florestais se tornou notório.

A notoriedade da problemática mobilizou diversas entidades da sociedade civil e a pressão trouxe resultados. Pediu-se anulação do arremate das terras, aumentou-se a guarda florestal na área e distribuiu-se pelo município de Presidente Venceslau (onde a área da reserva era maior) proibindo-se a derrubada de matas, queimadas, caça etc., em todas as três reservas.

Concomitantes a todos esses acontecimentos alguns fatores contribuíram de forma expressiva com os fatos que envolveram as três reservas e que caracterizam, o que atualmente se conhece como Pontal do Paranapanema, sobretudo no que tange ao quadro de degradação ambiental dessa região.

Podemos ressaltar, nesse sentido, o crescimento populacional²⁴, o conseqüente fracionamento do território em unidades municipais, a expansão da estrada de ferro como as principais. Leite (1998, p. 63) destaca com veemência a grande procura por terras no período que abrange as décadas de 1940 e 1950.

A avalanche humana que penetrou pelo sudoeste do estado de São Paulo e norte do Paraná naquela década viera, sem dúvidas, atraída pelas terras novas, ainda baratas ou, quem sabe, por um pedaço de terra devoluta. Fortalece igualmente, nessa fase, a migração nordestina na área. A multidão que chegava a busca de terras para plantar, pouco se lhe importava se estas eram públicas, particulares, com titulação regular ou não.

Segundo o referido autor, até a década de 1940 existiam apenas três municípios instalados a oeste de Presidente Prudente: Presidente Bernardes, Santo Anastácio e Presidente Venceslau. Entre as décadas de 1940 e 1950 foram instalados, dentro dos limites territoriais do município de Presidente Venceslau, mais dois municípios Piquerobi e Presidente Epitácio, seguidos de Álvares Machado em 1944, Marabá Paulista e Teodoro Sampaio em 1964.

²⁴ Leite (1998) destaca que entre as décadas de 1930 e 1940 o crescimento populacional da Alta Sorocabana duplicou e atingiu cerca de 280 mil habitantes. Entre 1940 e 1950 o aumento foi de 52%.

A partir do ano de 1964, ano em que o golpe militar alterou todas as bases governistas, nada se fez para que se preservassem as reservas florestais do Pontal do Paranapanema. Leite (1998, p.176) destaca que o novo Código Florestal – Lei nº 4771 de 15 de setembro de 1965:

[...] mostrou-se, no caso das matas do Pontal, tão inoperante quanto o antigo [...] Por um lado, faltam elementos humanos e materiais para fiscalizar seu cumprimento, por outro lado, traz na redação de alguns artigos os mesmos vícios do antigo código de 1934. Se este determinava que o proprietário de terras cobertas com florestas não poderia abater mais que três quartas partes da vegetação, isto é, seria obrigado a preservar 25% das matas, o novo Código de 1965 restringe a 20% a reserva obrigatória na propriedade rural privada.

Desde então, a Reserva do Morro do Diabo, correspondente a 35.000 hectares, representa o último resquício de vegetação primitiva e reservada, mesmo sendo, a todo o momento, alvo de investidas e desmatamentos criminosos.

Na década de 1990, com a incipiência da Política de Assentamentos na região, a partir da primeira gestão do Governo Mário Covas (1995-1998) e, posteriormente com a sua consolidação, a degradação seguiu continuamente.

Segundo Beduschi Filho (2002) a situação chamou atenção de diversas instituições, sobretudo após a divulgação de uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) que destacava, entre outros, os impactos negativos, do ponto de vista ambiental, da instalação dos assentamentos rurais na região.

A partir desse estudo, iniciou-se a busca por soluções para a problemática instaurada. Em um primeiro momento, o IPÊ apresentou como alternativa afastar os assentamentos dos fragmentos florestais e do Parque Estadual Morro do Diabo, deixando essas áreas livres para projetos de conservação. Diante da inviabilidade dessa alternativa, onerosa principalmente para o Estado, pensou-se na integração das famílias assentadas no processo de conservação ambiental na região (BEDUSCHI FILHO, 2002).

Foi este um dos primeiros sinais do diálogo que se intensificaria entre o IPÊ, o Itesp, a direção do MST que culminou, segundo Beduschi Filho (2002), na formação de uma ampla rede de trabalho entre essas instituições e complementadas por outros segmentos e órgãos, como: a direção do Parque Estadual Morro do Diabo, o Instituto Florestal, a Escola

Superior de Agricultura “Luis de Queiroz”, diversos parceiros nacionais e internacionais e outras associações.

Para o referido autor

[...] a existência dessa rede, envolvendo diferentes organizações, atores e objetos, é a responsável por influenciar a ação das famílias assentadas, através do fornecimento de uma determinada estrutura de incentivos [...] essa rede tem como objetivo principal promover a conservação da natureza, por um lado, e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas, por outro (BEDUSCHI FILHO, 2002, p. 21).

É desse período também, meados da década de 1990, que o Itesp sintetiza em um único Plano (Plano de Recuperação Ambiental nos Assentamentos do Pontal do Paranapanema) todas as suas ações destinadas à recuperação, conservação e preservação ambiental das áreas degradadas das Reservas Legais e das Áreas de Preservação Permanente²⁵, concomitante ao desenvolvimento econômico das famílias assentadas.

A situação mais atual concernente as áreas verdes no Pontal do Paranapanema é marcada pelo processo avançado de fragmentação florestal. A diminuição significativa da vegetação remanescente foi potencializada pelas práticas agrícolas predominantes na região, a política de assentamentos rurais, realizada muitas vezes de forma improvisada, a pecuária extensiva e a expansão desenfreada da cultura de cana-de-açúcar, conforme constataram Sanches *et al* (2011), Barreto e Thomaz Junior (2012), são aspectos que esboçam uma identidade complexa e bastante díspar.

3.2. Identidade Territorial como recurso para o Desenvolvimento Territorial rural

A Identidade é um elemento fundamental na elaboração de políticas que preconizam estimular o desenvolvimento em bases territoriais. É um conceito popular e abrangente, vinculado a múltiplas dimensões e recortes de acordo com a abordagem que se pretende (étnica, cultural, econômica, religiosa etc).

²⁵O Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651 de 25 de maio de 2012) determina como área de preservação permanente toda área coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas. E, como Reserva Legal, área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e reabilitação dos processos ecológicos, e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Foi muito utilizado, sobretudo nos séculos XVIII e XIX, para reforçar a unidade política de determinados grupos e sociedades. Porém, foram as ciências sociais contemporâneas que atribuíram ao conceito de Identidade multiplicidade, diferença e contraste.

Castells (1996) define a Identidade como "fonte de significado e experiência de um povo" (p.22), que a constrói a partir de do processamento de elementos fornecidos pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso, que são "processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades que reorganizam seu significado em função das tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, bem como sua visão de tempo/espço." (p. 23). O(s) sujeito(s) envolvidos e as razões que a permeiam essa construção que caracterizarão o conteúdo simbólico da Identidade, na visão do autor.

Ainda segundo o referido autor a questão da Identidade ganhou maior destaque a partir da eminência do processo de Globalização (e seus efeitos homogeneizadores) e a constatação da coexistência, não casual, e sim sistêmica, entre um processo de Globalização "des-enraizante" e processos de re-fortalecimento de distintas identidades (religiosas, nacionais, étnicas, de gênero, e outras mais).

Pensada nesse contexto, o autor afirma que a Identidade deve ser compreendida como

a reconstrução do sentido da vida das pessoas em um momento em que o mercado não é capaz de dar esse sentido e o Estado passa a ser o agente da Globalização, e não de uma coletividade particular, sendo, portanto a reação, uma construção alternativa de sentido a partir da identidade (CASTELLS, 2003, p.12).

No que tange a proposta deste capítulo, em que pretendemos ressaltar e analisar como elementos da Identidade Territorial do Pontal do Paranapanema estão sendo trabalhados pela política de Desenvolvimento Territorial vigente, se faz pertinente focarmos na identidade que se constrói a partir do Território, conforme destaca Haesbaert (1999, p.172)

toda identidade territorial é uma identidade social definida fundamentalmente através do território, ou seja, dentro de uma relação de apropriação que se dá tanto no campo das idéias quanto no da realidade concreta, o espaço geográfico constituindo assim, parte fundamental do processo de identificação social.

O território, nas palavras do referido autor, produto e produtor de identidades - não é apenas um "ter" mediador das relações de poder (político-econômico) onde o domínio sobre parcelas concretas do espaço é a sua porção mais visível. O território compõe também o "ser" de cada grupo social (HAESBAERT, 1999, p.186).

O que converge com a percepção de "território usado" de Santos (2007, p.14), para quem "o território deve ser entendido não apenas como conjunto de sistemas naturais e sistemas de coisas superpostas, mas também sim como "território usado", que nada mais é do que o chão e a identidade".

É importante ressaltarmos, com base no que afirmaram Souza e Pedon (2007), que a identidade não existe nem a priori, nem *a posteriori* à constituição do Território. Não é algo dado, mas sempre em processo de estruturação/identificação em curso: é nesse movimento de construção, junto as permanentes transformações que vão ocorrendo ao longo da história, que a razão de ser desse processo se constitui, que se dá por meio da comunicação com outros atores (diálogo e confronto), sendo a territorialidade a expressão desse processo no cotidiano dos atores sociais.

Para Perico (2003), o cerne, portanto, é "quando a identidade - como expressão de traços diferenciados e distintos da população pertencente a um espaço - converte-se no espírito essencial, básico e estruturante do território". A partir desse estágio que, além de fornecer elementos descritivos e característicos do território, a mesma contribuirá na orientação e ordenamento das estratégias de desenvolvimento, "ao dar suporte ao caráter das forças motoras que possibilitam avançar na conquista do bem-estar."(p.10)

O autor continua

A identidade quando associada ao território expressa-se como territorialidade, esta, imbuída de sentimento político, a energia social e a vontade coletiva, resultam em sentimentos - nacionalistas, patrióticos, regionalistas, amor pela terra e diversas manifestações de força social objetiva. É o reconhecimento e tentativa de compreensão desses sentimentos que estão por trás das estratégias de desenvolvimento que utilizam o território como referência. (PERICO, p. 10)

A construção da identidade deve ser entendida como um processo dinâmico, em constante "construção-desconstrução-reconstrução" (SAQUET & BRISCKIEVSKI, 2009). Também como um processo relacional e histórico, multi-escalar (local, regional, nacional, global), multidimensional (cultural, política, econômica, étnica, religiosa etc), muitas vezes diluídas, "fragmentadas ou descontínuas, ou sem base territorial definida, lado a lado com espaços identitários ("lugares") como amálgamas singulares de múltiplas identidades: identificações com 'espaços multi-identitários' configurando uma multiterritorialidade". (Haesbaert, 2007, s/p).

Concordamos com Saquet & Briskievski (2009) quando os mesmos afirmam que território, territorialidade e identidade se complementam, são "construídos-desconstruídos-reconstruídos" simultaneamente. Partindo dessa concepção, destacam, também, um condicionamento mútuo entre território - identidade - desenvolvimento

Desenvolvimento Territorial significa considerar, tanto no nível teórico como no *real*, os componentes do território e territorialidade numa concepção renovada histórico - crítica e o desenvolvimento como processo histórico de luta pela conquista de melhores condições de vida, seja no campo seja na cidade. (p.15)

Para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), a identidade é entendida como um elemento aglutinador, que congrega as características predominantes do território, relacionadas à sua origem, modos de ocupação do espaço e com o contexto social construído, e o seu reconhecimento "facilita a construção de um futuro mais solidário e interdependente, onde se reconhece e se valoriza a diversidade, a coesão de princípios, a mediação de interesses e a convergência de dinâmicas sociais, culturais e econômicas" (BRASIL, 2011a s/p).

A SDT utilizou um questionário de percepção (Q2) como instrumento para coleta de dados que representassem a Identidade Territorial do Pontal do Paranapanema. Ao todo foram aplicados 40 questionários²⁶ junto aos membros do Colegiado Territorial (CODETER) com o propósito de "identificar os elementos de identidade que lhe dão coesão e definem os

²⁶ distribuídos da seguinte forma: seis (6) aos agentes do poder público estatal, dois (2) aos agente do poder público federal, doze (12) aos agente do poder público municipal e vinte (20) a membros da sociedade civil.

aspectos determinantes para a delimitação dos territórios, diagnóstico, planejamento, prioridades e definição de projetos estratégicos territoriais" (Documentos de Referência - SGE, 2010).

Para a entidade, alguns fatores podem forjar uma identidade comum, são eles: ambiental, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e política. No referido questionário, esses fatores foram avaliados em relação a 5 aspectos seminais nas estratégias de desenvolvimento territorial: 1) delimitação territorial; 2) a gestão territorial em termos de participação de organização; 3) o planejamento relacionado com a visão do futuro, a definição de metas e objetivos e diagnósticos das características marcantes do território; 4) construção da história comum do território; 5) a resolução de conflitos.

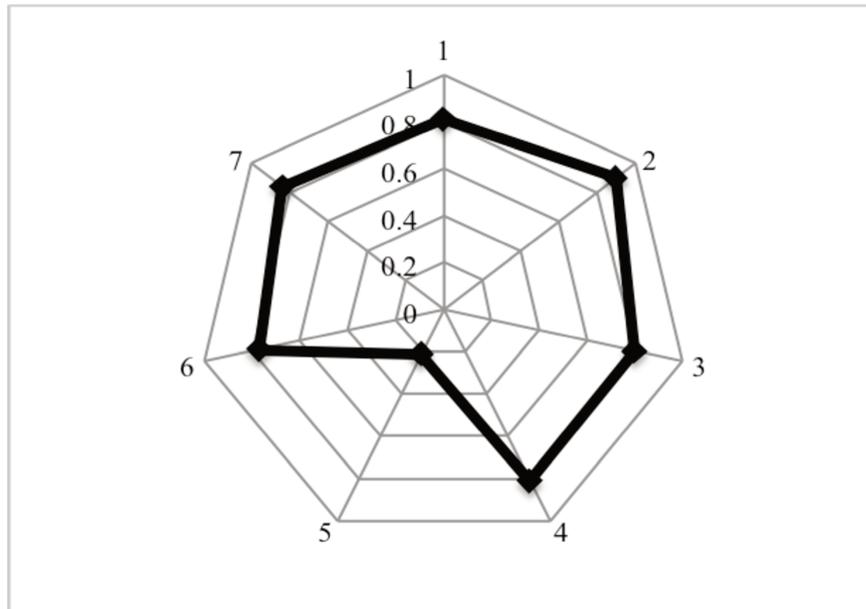
De acordo com os dados tabulados pelo SGE (2011), representados pelo gráfico 1, as categorias de análise que obtiveram maiores valores (alto nível de importância) na definição da identidade do território foram: "agricultura familiar" (0,899), "movimentos sociais/políticos" (0,840), "ambiente" (0,812) e "pobreza e marginalização" (0,811). Enquanto que as categorias "Economia", "Colonização" obtiveram valores de média importância e "Etnia" com valor mais próximo a 0,211, classificada como índice médio baixo na definição da identidade do Pontal do Paranapanema.

Quadro 6 - Cálculo de Identidade Territorial - IT

Identidade Territorial	
Definição: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial define Identidade como características do território relacionadas as suas origens, modos de ocupação do espaço e contexto social construído.	
Objetivo: Contribuir com a identificação das diversas identidades que podem caracterizar um território rural. Para isso, a SDT selecionou 7 fatores próximos as realidades que, em maior ou menor grau, influenciam no processo de desenvolvimento territorial, são eles: ambiental, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e política.	
- Cálculo das Identidades Territoriais:	
Passo 1: consiste na media aritmética simples dos itens referentes as características essenciais para o desenvolvimento territorial.	
Ambiental	$[(Q2_P8_i1)+(Q2_P9_i1)+(Q2_P10_i1)+(Q2_P11_i1)+(Q2_P12_i1)+(Q2_P13_i1)+(Q2_P14_i1)]/7$
Agricultura Familiar	$[(Q2_P8_i2)+(Q2_P9_i2)+(Q2_P10_i2)+(Q2_P11_i2)+(Q2_P12_i2)+(Q2_P13_i2)+(Q2_P14_i2)]/7$
Economia	$[(Q2_P8_i3)+(Q2_P9_i3)+(Q2_P10_i3)+(Q2_P11_i3)+(Q2_P12_i3)+(Q2_P13_i3)+(Q2_P14_i3)]/7$
Pobreza	$[(Q2_P8_i4)+(Q2_P9_i4)+(Q2_P10_i4)+(Q2_P11_i4)+(Q2_P12_i4)+(Q2_P13_i4)+(Q2_P14_i4)]/7$
Etnia	$[(Q2_P8_i5)+(Q2_P9_i5)+(Q2_P10_i5)+(Q2_P11_i5)+(Q2_P12_i5)+(Q2_P13_i5)+(Q2_P14_i5)]/7$
Colonização	$[(Q2_P8_i6)+(Q2_P9_i6)+(Q2_P10_i6)+(Q2_P11_i6)+(Q2_P12_i6)+(Q2_P13_i6)+(Q2_P14_i6)]/7$
Político	$[(Q2_P8_i7)+(Q2_P9_i7)+(Q2_P10_i7)+(Q2_P11_i7)+(Q2_P12_i7)+(Q2_P13_i7)+(Q2_P14_i7)]/7$
Q = questionário P = pergunta I = item de resposta (relativo á identidade)	
Passo 2: Comparação entre os valores de identidade, por território - gerar gráficos radar para cada território, identificando o valor entre 0 e 1	
Passo 3: Comparação entre os valores alcançados pelo territórios, por identidade. Gerar gráfico radar para cada identidade	

Fonte: Manual SGE "Índice de Desenvolvimento Sustentável" - MDA/SDT, 2011
Organização: Antonio Carlos Ferreira Júnior, 2013

Gráfico 1 - Identidade Territorial do Pontal do Paranapanema



Legenda - Categorias: 1-Ambiente: 0,812; 2- Agricultura Familiar: 0,899; 3-Economia: 0,800; 4-Pobreza: 0,811; 5-Etnia: 0,211; 6-Colonização: 0,771; 7- Político/institucional: 0,840. **Fonte:** Sistema de Gestão Estratégica (SGE), 2013. Elaborado pelo autor.

Os mesmos dados também foram tabulados, de forma alternativa, pela Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) do Pontal do Paranapanema, que adotou uma metodologia particular: a soma dos percentuais de respostas nos níveis quatro (4) - importante e cinco (5) - muito importante para cada questão. Nesta proposta, os resultados foram, também, agricultura familiar e movimentos sociais com maior número de respostas com alto grau de importância para as duas categorias.

As diferentes abordagens constataram em seus resultados que a identidade do Pontal do Paranapanema, segundo os entrevistados, está sedimentada nos elementos de maior peso na história recente do território: O papel contundente dos movimentos sociais nos conflitos de posse de terra (e a atuação inábil do Estado em relação a distribuição de terras); a força promissora da agricultura familiar e a situação ambiental crítica, conforme já ressaltamos.

Síntese do capítulo 3

Compreendemos que a identidade é causa e consequência de um processo contínuo de territorialização, a partir da apropriação do espaço geográfico pela identificação social e processamento de elementos materiais e imateriais, simbólicos, econômicos, políticos, naturais, modo de ocupação e reprodução. Dessa dinâmica, sobressaem os elementos mais significativos para aquele determinado grupo social.

Identificar e reconhecer os elementos que estruturam, dão unidade e coesão a determinado território permite que se elabore diagnósticos, ou mesmo estratégias de ordenamento territorial direcionadas, que considerem as particularidades e potencialidades daquele território. A abordagem territorial, conforme destacamos, possibilita o reconhecimento e a leitura desses aspectos na elaboração de políticas territoriais.

A Identidade do Pontal do Paranapanema foi trabalhada dentro das políticas territoriais do MDA, em um primeiro momento, a partir da aplicação de questionários de diagnóstico (Q2) que visavam identificar quais são esses elementos de maior destaque. Trabalho que também foi realizado pela Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) e que destacamos a partir do processo histórico de ocupação do Pontal do Paranapanema revela uma identidade sedimentada sobre três elementos: a atuação dos movimentos sociais (sobretudo os que lutam pela posse da terra), a agricultura familiar, e a questão ambiental.

VI - Análise dos dados e Resultados

CAPÍTULO 4 - Desenvolvimento Territorial no Pontal do Paranapanema

Pretendemos, com este último capítulo, abordar os principais aspectos que estruturam as políticas que adotam a abordagem territorial como premissa e, assim, revelar como este processo se materializa no tempo e no espaço, de forma contínua (pelo menos nos últimos dez anos), no Pontal do Paranapanema. Reconhecido como Território Rural pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário em 2004, e inserido ao Programa Territórios da Cidadania em 2008, analisamos seus principais instrumentos: o Sistema de Gestão Estratégica e a Célula de Acompanhamento e Informação, o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e a Matriz de Ações, junto com os Relatórios de Execução. Instrumentos primordiais para a articulação e oferta das ações promovidas pelos Ministérios participantes do Programa Territórios da Cidadania e também para o controle social e comunicação entre o Estado e a sociedade civil.

4. Programa Territórios Rurais e Territórios da Cidadania

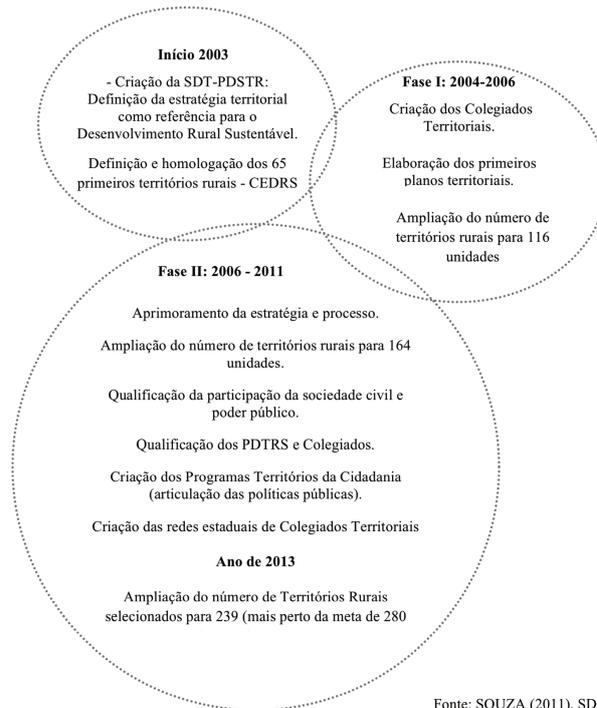
Citamos anteriormente que uma das principais iniciativas do Estado, na tentativa de estimular e coordenar projetos de desenvolvimento em territórios rurais ocorreu com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

A Secretaria é a responsável pela execução do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003, que visa reduzir as assimetrias sociais e geográficas no meio rural, dentro e entre regiões do país, estimulando a criação de espaços de participação social, e a articulação de projetos e políticas que tenham como objetivo a redução da pobreza rural (BONNAL e MALUF, 2007).

O programa foi implantado em três fases sucessivas, conforme ilustra o quadro 7. Concomitante a essas diferentes fases consolidou-se uma preocupação da SDT em tomar conta das atividades econômicas não-agrícolas e, também de considerar os aspectos culturais locais, apesar da falta de estrutura e o viés agrícola prevalecente no MDA.

Os territórios são selecionados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial desde que atendam os seguintes critérios: municípios que tenham até 50.000 habitantes, com densidade demográfica inferior a 80 hab/Km² e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Que tenham atributos que lhes garantam uma identidade coletiva e concentrem em seu tecido social agricultores familiares, famílias assentadas de reforma agrária, quilombolas, movimentos de luta pela terra (organizadas ou não). Além de, segundo a SDT, terem uma representação institucional formada e consolidada, com representantes tanto da sociedade civil como do poder público e um Conselho Estadual Sustentável (que preste assessoria aos Municípios). Após serem selecionados os mesmos passam pelo crivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

Quadro 7 - Fases da Implantação das Políticas que Adotam a Perspectiva Territorial



Fonte: SOUZA (2011), SDT/MDA (2014)
Org.: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2014

Até meados de 2013 existiam, distribuídos pelo país, o total de 164 territórios rurais, conforme ilustra a Figura 3²⁷. Atualmente foram selecionados mais 74 territórios rurais, sobretudo das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, perfazendo o total de 239, quantidade muito próxima a meta estipulada pelo SDT/MDA de aumentar para 280 a quantidade de Territórios Rurais selecionados até 2015. O PRONAT representou, segundo Leite *et al* (2008), uma primeira aproximação

(...) ao abandono do foco exagerado no “localismo” e no isolamento das iniciativas locais – estimulado, em parte, pelo processo de descentralização – e a retomada da discussão sobre o papel do Estado como principal indutor e promotor dos processos de desenvolvimento, especialmente nas condições de acentuadas desigualdades espaciais (e sociais) características da realidade brasileira. (p.109)

²⁷ Até meados de outubro de 2014 ainda não se encontrava disponível na base de dados cartográficos da SDT uma versão atualizada com os 239 territórios rurais distribuídos pelo território brasileiro.

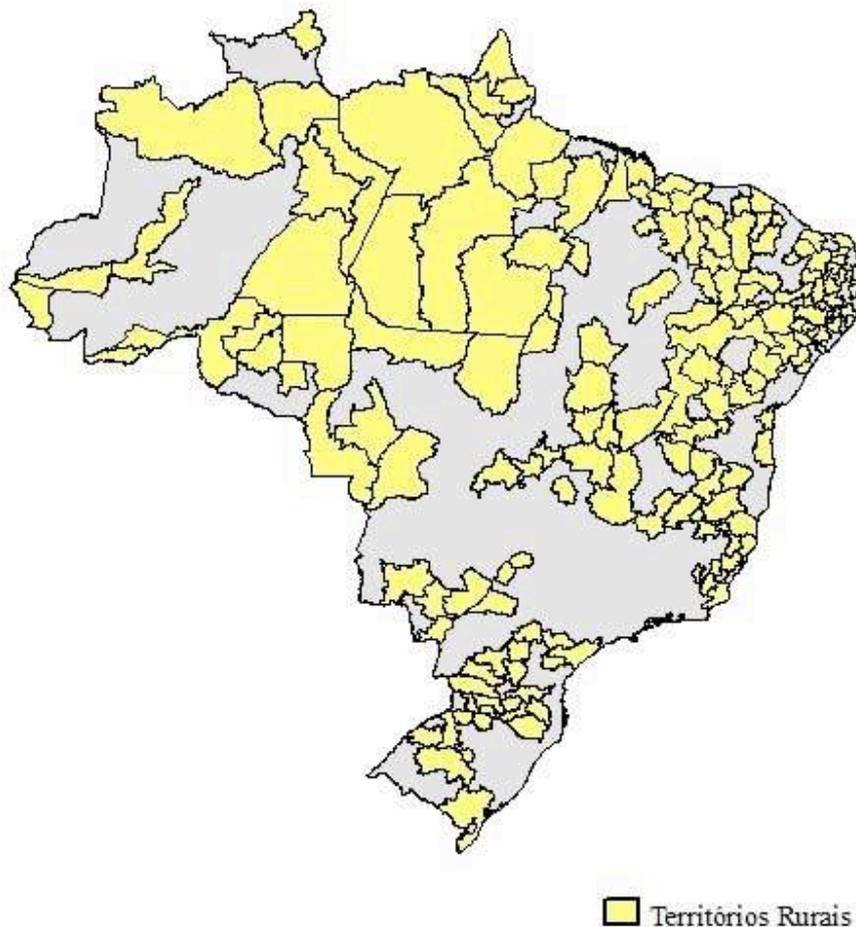


Figura 3 - Territórios Rurais distribuídos pelo Brasil

Fonte: Base Cartográfica do Portal Territórios da Cidadania (www.territoriosdacidadania.gov.br).
Elaborado pelo autor.

Em 2008, com o intuito de aperfeiçoar a proposta do PDSTR, e com base nas premissas da Agenda Social, de integrar e articular políticas a fim de superar a pobreza rural, é lançado o Programa Territórios da Cidadania (DNN 11. 503, de 25 fevereiro de 2008) é mantido o mesmo referencial espacial, os territórios rurais.

Com o objetivo de superar a pobreza e promover a geração de trabalho e renda, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, o Programa visa "a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, a universalização dos programas básicos de cidadania, o planejamento e a integração de políticas públicas e promover a ampliação da participação social" (BRASIL, 2011).

O foco, segundo o Documento de Referência (2010), direciona-se a *gestão social* do território, esta baseada em cinco premissas: participação, organização, planejamento,

articulação e controle social, que se efetiva a partir da criação de espaços de legitimação da participação organizada dos atores sociais -"espaços de acordos territoriais que permitem estabelecer modelo participativo de planejamento, de estrutura institucional, de gestão de decisões políticas e controle social" (BRASIL, 2011).

Para que um território seja selecionado são considerados critérios como organização social mínima (Colegiado Territorial), Índice de Desenvolvimento Humano (IDHm), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a concentração de beneficiários de Programas sociais, como o Bolsa Família, o número de famílias em assentamentos rurais de reforma agrária, famílias de pescadores, população em comunidades Quilombolas, número de municípios com baixo dinamismo econômico, capital social e o grau de ruralidade. Atualmente existem 120 Territórios da Cidadania, conforme ilustra a figura 4, homologados no país (60 deles em 2008 e mais 60 em 2009).

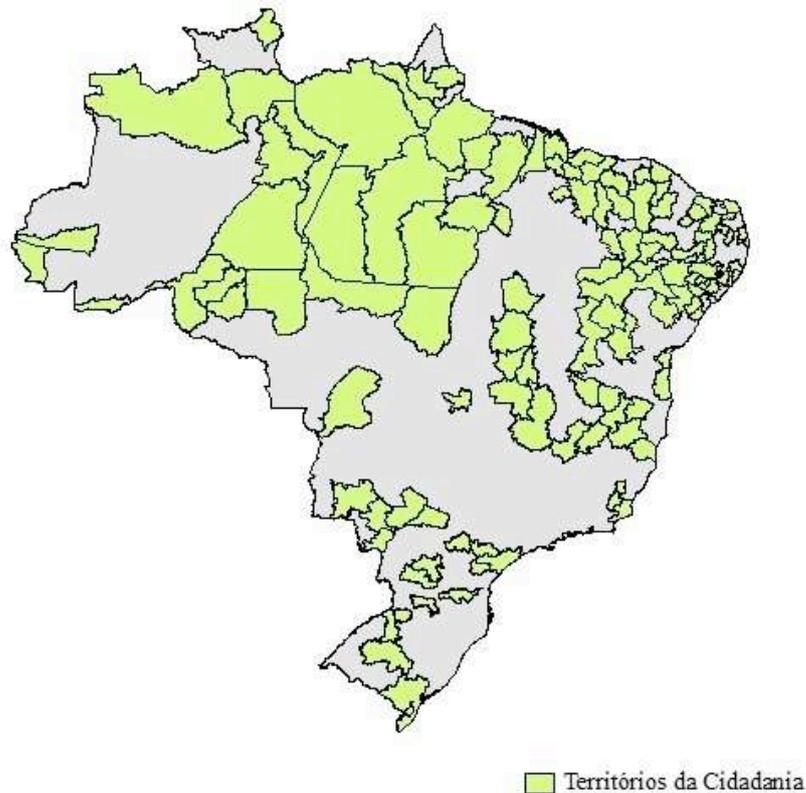


Figura 4 - Territórios da Cidadania distribuídos pelo Brasil

Fonte: Base Cartográfica do Portal Territorios da Cidadania (www.territoriosdacidadania.gov.br).

Elaborado pelo autor.

Representam, juntos, em números: Municípios: 1.852 (32,9%), População rural: 13,1 milhões (46%), Agricultura Familiar: 1, 9 milhão de famílias, Famílias de assentados de reforma agrária: 525,1 mil (67%), Comunidades Quilombolas: 810 (66%), Famílias de pescadores: 210, 5 mil (54%), Atendidos pelo Programa Bolsa Família: 3,9 milhões de famílias (35,6 %)

A gestão do Programa Territórios da Cidadania segue um modelo de ciclo de gestão retroalimentativo (representado pela figura 5) que envolve a Matriz de Ações ofertada pelo poder público anualmente, com diversas ações previstas pelos Ministérios envolvidos. Esta Matriz de Ações, a qual abordaremos mais adiante, está sujeita a ser analisada e incorporada às demandas dos Territórios, representados pela sua instância máxima, os Colegiados Territoriais.

Espera-se, como síntese desse processo inicial, uma demanda mais qualificada, isto é, em um Plano de Execução que, na sua versão final, será o requisito mínimo de compromisso entre o Poder Público e o Território, formalizado em um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). A partir dele que será possível avaliar, monitorar e, na melhor das hipóteses, extrair novas Matrizes.

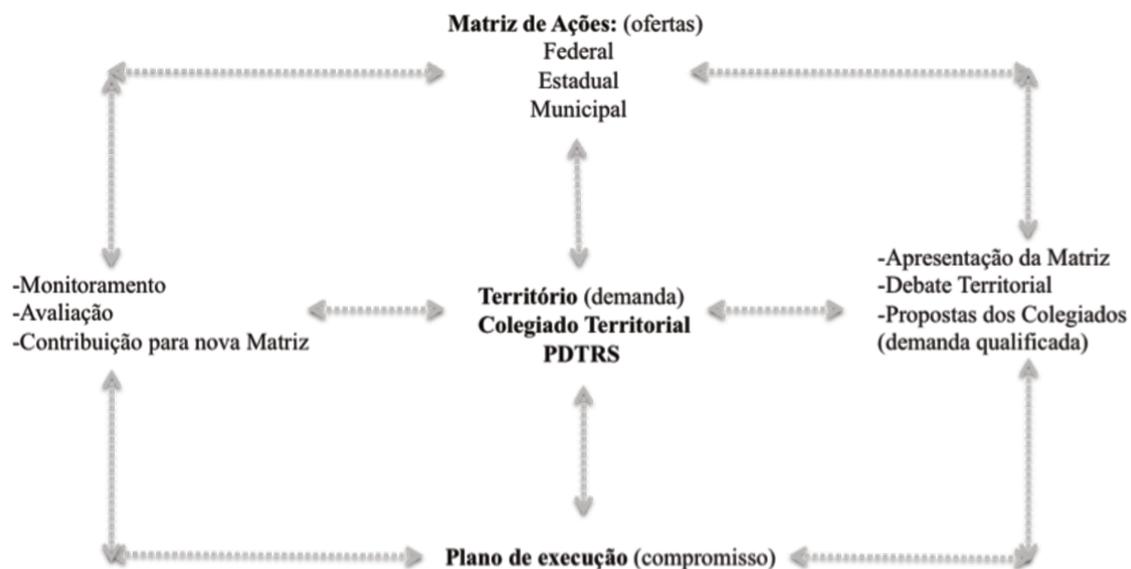


Figura 5 - Ciclo de gestão do Programa Territórios da Cidadania

Fonte: Portal Territórios da Cidadania. Adaptado pelo autor
(www.territoriosdacidadania.gov.br)

No que se refere a sua estrutura, o Programa Territórios da Cidadania é dividido em três instâncias de gestão:

- **Comitê Gestor Nacional:** composto por todos secretários executivos e secretários dos ministérios envolvidos com o Programa. Tem como principais atribuições definir novos territórios, avaliar o Programa; mobilizar atores federativos, aprovar diretrizes, orientar e monitorar a atuação do Comitê de Articulação Estadual (CGE) no que se refere a aplicação de recursos e ações interministeriais;

- **Comitê de Articulação Estadual:** de composição mais híbrida, é formada por 3 representantes dos órgãos federais, três representantes dos órgãos estaduais indicados pelo Governo Estadual e até dois prefeitos de cada território do Estado. Visa apresentar novos territórios, fomentar a integração de diversas políticas no território, mobilizar e incentivar a composição dos Colegiados e acompanhar a execução das ações dos Programas

- **Colegiados Territoriais :** São instâncias já existentes, ou a serem constituídas articuladas a outras instâncias colegiadas, municipais ou intermunicipais. Trataremos especificamente deste item mais adiante.

O Programa é composto por três eixos principais que se desdobram em sete temas, que juntos configuram as ações a serem realizadas, conforme ilustra a figura 6 extraída do conteúdo do Programa.

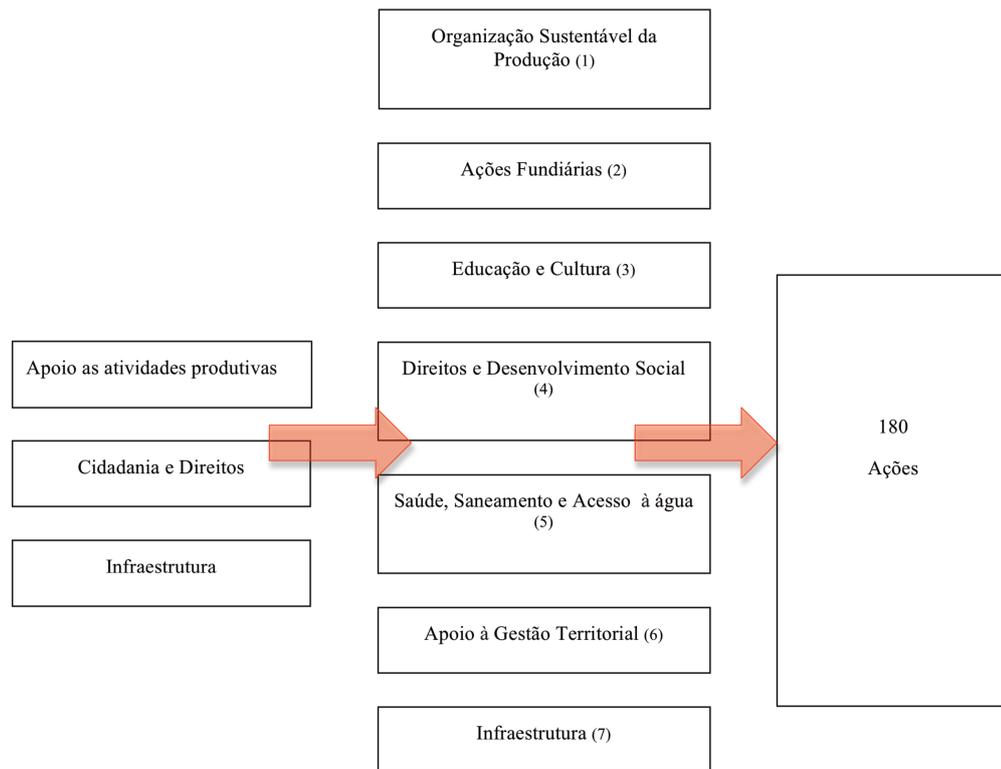


Figura 6: Eixos e Temas do Programa Territórios da Cidadania
 Fonte: www.territoriosdacidadania.com.br

(1) Ações que visam o Financiamento da Produção e Seguro (PRONAF); Capacitação, Assistência Técnica e Extensão Rural; Estímulo ao Cooperativismo e a Economia Solidária; Apoio à Comercialização; Planejamento e Organização Produtiva; Gestão e Educação Ambiental.

(2) Obtenção de terras para assentamentos de trabalhadores rurais; Regularização Fundiária; Reconhecimento e Regularização de terras de comunidades Quilombolas; Programa Nacional de Crédito Fundiário; Desintrusão de famílias não indígenas em terras Indígenas.

(3) Ações afinadas com o Plano de Desenvolvimento e Educação (PDE-MEC) e com o Programa Mais Cultura (MinC): Brasil Alfabetizado; Pró-Jovem Rural e Urbano; Construção de Equipamentos para Escolas Indígenas e Quilombolas.

(4) Prevê a universalização dos programas básicos de cidadania: Bolsa Família; Políticas de Assistência Social; Benefícios de Prestação Contínua; Programa de Documentação Civil (para mulheres trabalhadoras rurais).

(5) Atenção Básica em Saúde (Estratégia de Saúde da Família); Farmácia Popular; Brasil Sorridente; Saneamento e Abastecimento de água; Construção de Cisternas; Infraestrutura hídrica.

(6) Visa fortalecer a interlocução com a sociedade e a articulação institucional a partir da Elaboração e qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento; Capacitação de agentes e membros dos Colegiados Territoriais; Articulação de Instrumentos de Planejamento Territorial (Mesorregiões, Consad's, Gestar e Territórios Rurais (MDA).

(7) Ações que visam a melhoria da qualidade de vida no meio rural: Programa Luz para Todos; Melhoria da infraestrutura em assentamentos de Reforma Agrária; habitação Rural e nos centros dos municípios pertencentes ao Programa Territórios da Cidadania (PAC-HAB).

4.1. O Sistema de Gestão Estratégica e a Célula de Acompanhamento e Informação para o Desenvolvimento Rural

Como um dos principais instrumentos para fomentar as suas políticas, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial criou o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), com os objetivos de: 1) Promover e facilitar o acesso às informações que subsidiem a gestão territorial; 2) Realizar a avaliação da gestão, de resultados e de impactos da políticas e 3) Disponibilizar instrumentos para melhorar a qualidade dos investimentos públicos.

Objetivos que visam articular três tipos de atores fundamentais para o modelo de gestão social em que se fundamenta a SDT - os agentes estatais (representados pelos membros do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e outros Ministérios envolvidos), atores territoriais (composto por agentes públicos locais e/ou regionais, membros da sociedade civil organizada conformados no colegiado territorial e, por fim, a Universidade (pesquisadores, e outros agentes no geral)

O SGE esta estruturado da seguinte forma: três ambientes complementares e interligados, conforme ilustra a figura 7, extraída do Documento de Referência da SDT, são eles: Resultados de Gestão Territorial, Ambiente de Gestão e Sistemas de Informações Territoriais.

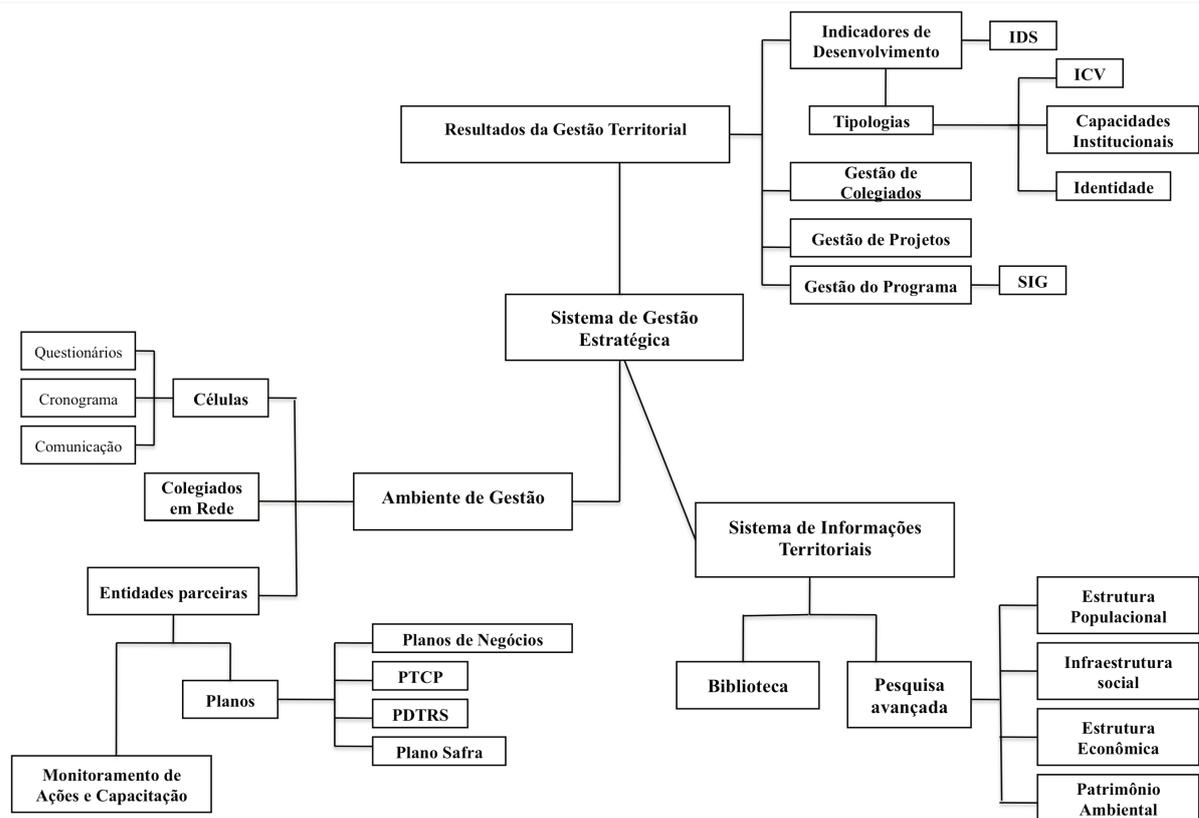


Figura 7 - Organograma do Sistema Gestão Estratégica

Fonte: Documentos de Referência - Sistema de Gestão Estratégica (SGE/MDA), 2013

Hospedado em um endereço eletrônico vinculado ao MDA, o ambiente virtual do SGE foi criado a partir de uma interface digital interativa (conforme ilustra a figura 8), baseada nas diretrizes de WEB 2.0, que possibilitam a criação de ambientes digitais dinâmicos, de fácil atualização e compartilhamento que podem ser facilmente alimentados (no caso, dados e informações resultantes dos processos de gestão social dos territórios que participam das políticas territoriais), assim como consultado por qualquer tipo de usuário que esteja interessado em acompanhar o desenrolar da políticas territorial.

- **Sistema de Informações Territoriais (SIT):** plataforma digital consultiva inserida ao SGE, responsável pelos requerimentos e demandas de informações que se referem a composição, caracterização dos territórios - composto por uma biblioteca, mapoteca e informações cadastrais resultantes de pesquisa avançada sobre os territórios.

- **Ambiente de Gestão ou Área de trabalho:** área restrita que concentra as informações das Células de Acompanhamento e Informação dos Colegiados, das entidades

parceiras, dados de monitoramento de projetos vinculados ao Proinf e de projetos de custeio, biblioteca virtual e outros documentos.

Figura 8 - Ambiente virtual do Sistema de Gestão Estratégica (SGE)

Fonte: www.sge.mda.gov.br. Acessado em novembro de 2014

Resultados da Gestão Territorial: agrega informações sobre a gestão dos programas (SIG), dos colegiados e dos projetos, indicadores de desenvolvimento e tipologia territorial. Este item, em particular, é bastante revelador no que se refere à caracterização da Identidade do Territorial do Pontal do Paranapanema. Ele traz no seu escopo os Indicadores de Desenvolvimento, composto pelos Índices de Condição de Vida (ICV) e de Desenvolvimento Sustentável (IDS). (Documentos de Referência, 2010)

Já a Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) deve ser criada como uma unidade operativa do território, com a função de coletar, analisar e registrar dados e informações relevantes sobre os territórios rurais no SGE, auxiliar a gestão dos Colegiados, sobretudo gerando conhecimento e monitorando o desempenho dos PDTRS.

Com a proposta de articular pesquisa e extensão e fomentar institucionalmente a articulação entre Territórios, Universidade e a SDT, a Célula de Acompanhamento e Informação do Pontal do Paranapanema foi criada a partir do projeto de pesquisa e extensão

universitária "Célula de Acompanhamento e Informação do Pontal do Paranapanema: Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento do Território Rural" submetido ao Edital MDA/CNPq 005/2009, tendo como entidade proponente e executora direta o conjunto de grupos de pesquisa²⁸ da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (FCT/UNESP), campus de Presidente Prudente e com o apoio da Faculdade de Tecnologia (FATEC) local.

Apresentaremos, adiante, os resultados apurados a partir de dados pesquisados pela Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) do Pontal do Paranapanema no período de 2010 a 2013, no que diz respeito aos índices que citamos, detalhando seus objetivos e metodologia de cálculo. Ressaltamos que o padrão varia entre 0 e 1, com a seguinte alternância: 0,00 - 0,20 - Baixo; 0,20 - 0,40 - Médio baixo; 0,40 - 0,60 - Médio; 0,60 - 0,80 - Médio alto, 0,80 - 1,00 - Alto.

O Índice de Condições de Vida (ICV) foi elaborado por pesquisadores do Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, capitaneados por Kageyama (2008) e tem como respaldo teórico a concepção de Desenvolvimento defendida por Amartya Sen (1999), a qual nos referimos no capítulo anterior.

A pontuação das instâncias sugeridas avalia a impressão dos entrevistados no que se refere a satisfação dos elementos que podem: 1. Engendrar um processo de desenvolvimento (primeira instância), 2. Característicos em uma situação de desenvolvimento (segunda instância) e, por fim, 3. Que refletem os efeitos de uma situação de desenvolvimento consolidada (terceira instância).

O ICV do Pontal do Paranapanema, composto pelas três instâncias anteriormente citadas, resultou em 0,534 correspondente a um nível médio de condição de vida, uma vez

²⁸Conjunto composto pelos seguintes grupos de pesquisa: NERA (Núcleo de Estudos da Reforma Agrária), CEGET (Centro de Estudos da Geografia do Trabalho), GASPERR (Grupo Produção do Espaço Urbano e Redefinições Regionais), GAIA (Grupo de Pesquisa Interações na Superfície Terrestre, Água e Atmosfera), GEDRA (Grupo de Estudos de Desenvolvimento Rural e Agricultura), CEMESPP (Centro de Estudos e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas) e GEPEP (Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Popular), todos cadastrados junto ao CNPq.

que está localizado dentro do intervalo 0,40 - 0,60 da escala geral que varia de 0 (pior índice) a 1 (melhor índice).

Quadro 8 - Índice de Condição de Vida

Índice de Condição de Vida - ICV	
Definição: Indicador que visa representar as mudanças percebidas em termos de condições de vida, das famílias que compõem os territórios rurais.	
Composição: três instâncias principais - 1) fatores que favorecem o desenvolvimento; 2) características do desenvolvimento; 3) efeitos do desenvolvimento. Cada uma das instâncias se associa a 8 indicadores (que foram utilizados em algum quesito na elaboração do questionário).	
Objetivo: captar a percepção e a avaliação dos indivíduos sobre cada um dos 24 indicadores que formarão o ICV.	
Fatores que favorecem o Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Mão-de-obra familiar dentro e fora da unidade; - Escolaridade; - Condições de moradia; - Acesso aos Mercados; - Acesso as políticas públicas (PRONAF, Bolsa Família etc); - Acesso ao crédito e a assistência técnica ; - Presença de Instituições que favorecem o desenvolvimento rural;
Característica do Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Renda Familiar; - Produtividade do Trabalho; - Produtividade da Terra; - Diversidade da produção agrícola; - Pluriatividade, diversidade de fontes de renda familiar; - Uso e preservação dos recursos naturais: água - Uso e preservação dos recursos naturais: terra - Uso e preservação dos recursos naturais: vegetação nativa
Efeitos do Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Estar bem alimentado; - Ter boa saúde; - Permanência dos membros da família na unidade de produção; - Percepção sobre mudanças na situação econômica da família; - Percepção sobre mudanças na situação ambiental da unidade de produção; - Participação social (cooperativas, associações) - Participação Política (eleições, conselhos, assembléias) - Participação Cultural (grupos de expressão cultural e outras atividades)
Cálculo do ICV	<p>Passo 1: média aritmética de cada indicador (m_i) em cada instância.</p> $m_i = \frac{\sum_{k=1}^{k_{max}} i_{ik}}{k_{max}}$ <p style="text-align: center;">$i = 1$ a 8 (instância 1), $i = 9$ a 16 (instância 2), $i = 17$ a 24 (instância 3)</p> <p>k_{max}, quantidade de questionários aplicados com respostas validadas do indicador i</p> <hr/> <p>Passo 2: média aritmética dos 8 indicadores d_i</p> $d_1 = \frac{m_1 + m_2 + m_3 + m_4 + m_5 + m_6 + m_7 + m_8}{8}$ $d_2 = \frac{m_9 + m_{10} + m_{11} + m_{12} + m_{13} + m_{14} + m_{15} + m_{16}}{8}$ $d_3 = \frac{m_{17} + m_{18} + m_{19} + m_{20} + m_{21} + m_{22} + m_{23} + m_{24}}{8}$

Fonte: Manual SGE "Índice de Condições de Vida" - MDA/SDT, 2011
Organização: Antonio Carlos Ferreira Júnior, 2013

Fatores que favorecem o desenvolvimento - obteve o índice de 0,518 (médio), dentre as variáveis que compõem esta instância, as que se destacaram com maior pontuação,

ou seja, consideradas as mais determinantes para o engendramento de um processo de desenvolvimento foram: "Condições de moradia" (0,700), seguido das de "Escolaridade" (0,617) e "área utilizada para produção" (0,609), muito devido a consolidação de programas do governo nessas áreas, enquanto as que obtiveram menores valores, "Programas do Governo" (0,327), e suas sub-variáveis "Acesso à crédito (0,347) e " Acesso à assistência técnica" (0,359), áreas em que o Estado não consegue ofertar propostas de forma satisfatória (assistência técnica), ou a forma de acesso é dificultada, no caso do crédito.

- Características do Desenvolvimento - identifica possíveis catalisadores das capacidades de desenvolvimento - obteve o índice de 0,555, considerado médio. "Diversificação da produção" (0,374) e "Diversificação na fonte de renda da família" (0,364) foram as variáveis com pontuação mais baixa revelando que a diversificação produtiva, a multifuncionalidade da agricultura e a pluriatividade, considerados exitosos em um processo de desenvolvimento, são valores ainda pouco assimilados. "Conservação das fontes de água" (0,713), "Preservação da vegetação nativa" (0,661) e "Conservação da área de produção" (0,641) foram as variáveis melhor avaliadas, o que denota uma discrepância em relação a situação ambiental crítica do território.

- Efeitos do Desenvolvimento - admite que as características junto a uma base territorial diversa produzem resultados sociais, econômicos, culturais diversos - obteve como pontuação 0,530. As variáveis melhor avaliadas foram "Estar bem alimentado" (0,715), junto com a variável que avalia quanto vale "Ter boa saúde" (0,655). Já as piores avaliadas foram as que se referem à "Permanência dos familiares no domicílio (0,238) e sobre a "Participação em atividades culturais" (0,377), dois aspectos caros ao Território do Pontal do Paranapanema que tem uma oferta cultural pífia e o descrédito por parte dos familiares em darem continuidade as atividades agrícolas em um território com baixo dinamismo econômico e com a questão fundiária mal resolvida.

Estes resultados refletem, em grande parte, o principal desafio do Programas de valorização de Territórios Rurais (Pronat e PTC), pois expõem toda a herança perversa, captado pela impressão dos entrevistados, de um processo histórico de formação do território, que já citamos anteriormente, sobreposto as tentativas, por parte do Estado, de atender a demanda dos movimentos sociais e amenizar o desequilíbrio regional tão desfavorável a região

Quadro 9 - Índice de Desenvolvimento Sustentável - IDS

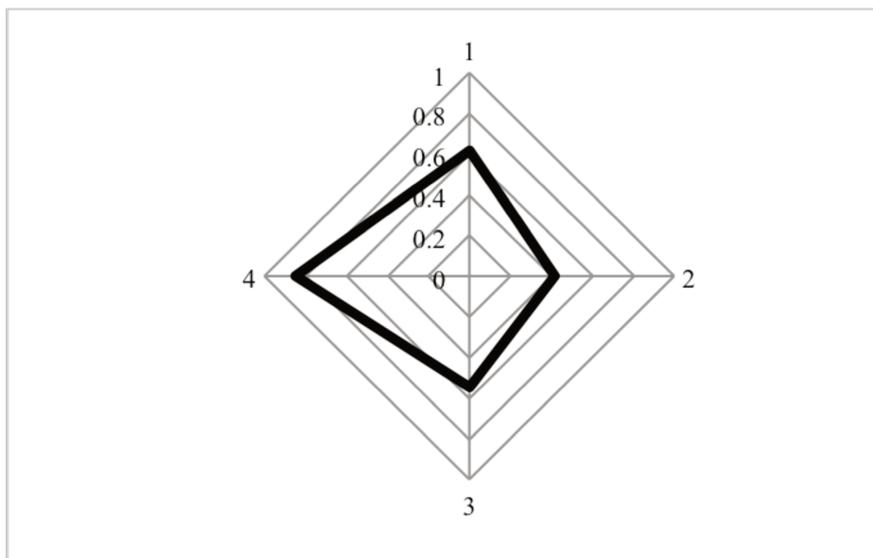
Índice de Desenvolvimento Sustentável	
Referência: Desenvolvimento e Sustentabilidade a partir do equilíbrio entre as dimensões social, ambiental, econômica, política-institucional e demográfica. Cada uma considerada um sub-índice composto por variáveis selecionadas de acordo com as características e importância do que se pretende medir. O IDS varia de 0 (zero - pior situação) a 1 (um - melhor desempenho).	
Objetivo: caracterizar e analisar situações que possibilitem compreender a realidade e auxiliar no desenho e implementação de políticas públicas de Desenvolvimento Territorial. O cálculo é realizado em 4 passos.	
Passo 1 - Padronização das variáveis.	Padronização das variáveis entre 0 e 1 - para cada variável é necessário identificar se ela mede uma situação em que, aumentar seu valor, favorece ou desfavorece o processo de desenvolvimento, ou se a relação é negativa, quando o aumento no valor da variável resulta em piora do sistema. Operação: Se a relação é positiva: $I = \frac{x-m}{M-m}$ Se a relação é negativa: $I = \frac{M-x}{M-m}$ Onde: I - índice calculado referente a cada variável, para cada território analisado; x - valor observado de cada variável em cada território analisado; m - valor mínimo considerado; M - valor máximo considerado.
Passo 2 - Cálculo de sub-índices	Calculado a para cada sub-índice a partir da média aritmética das variáveis que o compõe . Fórmula utilizada: $\text{Sub-índ} = \frac{(V1+V2+V3+\dots+Vn)}{n}; n=1 = \frac{1}{n} \sum V1$
Passo 3 - Cálculo do IDS	O cálculo do IDS é realizado a partir da média harmônica dos sub-índices. Formula: $\text{IDS} = \frac{6}{\left[\frac{1}{\text{sub-ind1}} + \frac{1}{\text{sub-ind2}} + \frac{1}{\text{sub-ind3}} + \frac{1}{\text{sub-ind5}} + \frac{1}{\text{sub-ind6}}\right]}$
Passo 4 - Biogramas	Gerar o biograma de cada Território a partir do gráfico radar, identificando valor de cada dimensão entre 0 e 1 Função de capacidades.

Fonte: Manual SGE "Índice de Desenvolvimento Sustentável" - MDA/SDT, 2011
Organização: Antonio Carlos Ferreira Júnior, 2013

O IDS do Pontal do Paranapanema esta dentro do padrão instável, com um índice de 0,450. Dentre as dimensões, foram auferidos tais resultados:

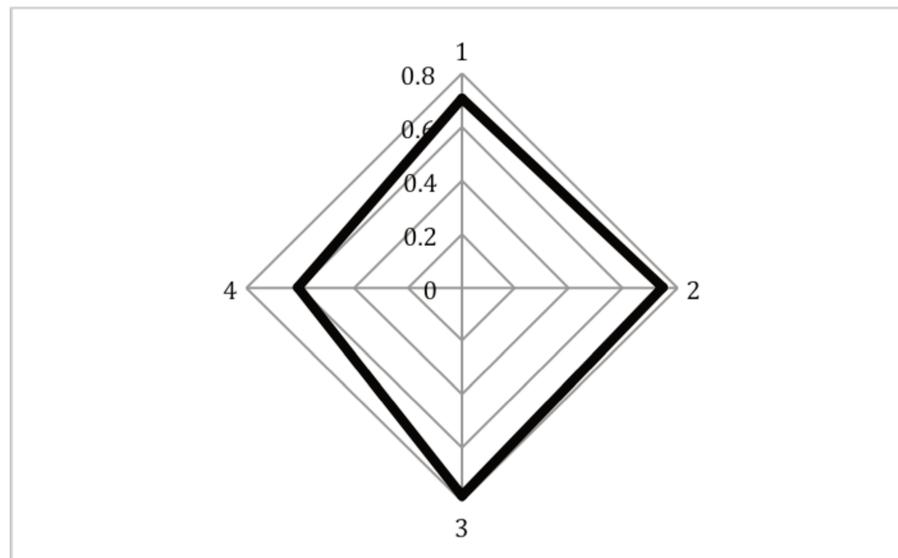
Gráfico 2 - Dimensão Político-institucional do Pontal do Paranapanema:

0,617



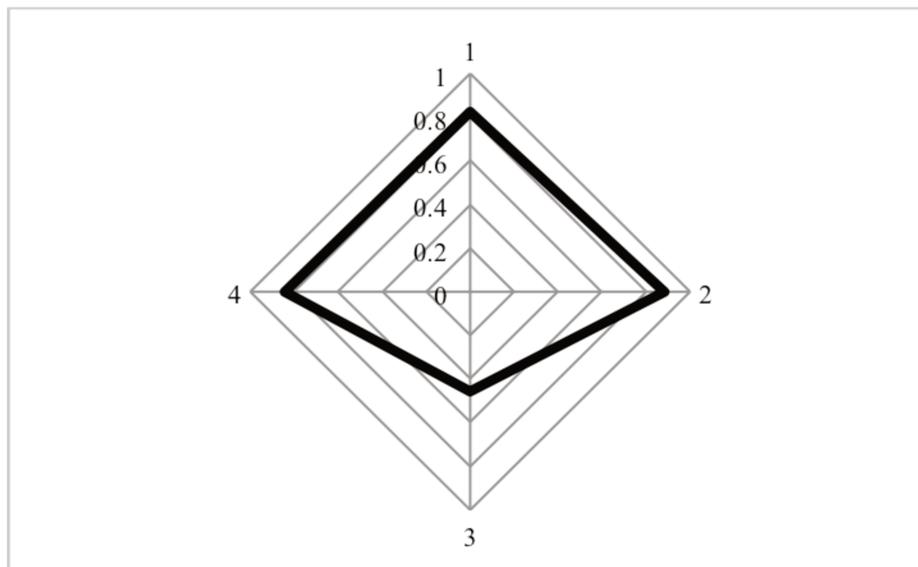
Legenda: 4-Transferências intergovernamentais da União: 0,848; 3-Participação nos Conselhos Territoriais: 0,547; 2-Conselhos (número médio de Conselhos por município): 0,664; 1-Participação eleitoral - comparecimento nas eleições: 0,407.
Fonte: Célula de Acompanhamento e Informação, 2011. Elaborado pelo autor

Gráfico 3 - Dimensão Cultural do Pontal do Paranapanema: 0,710



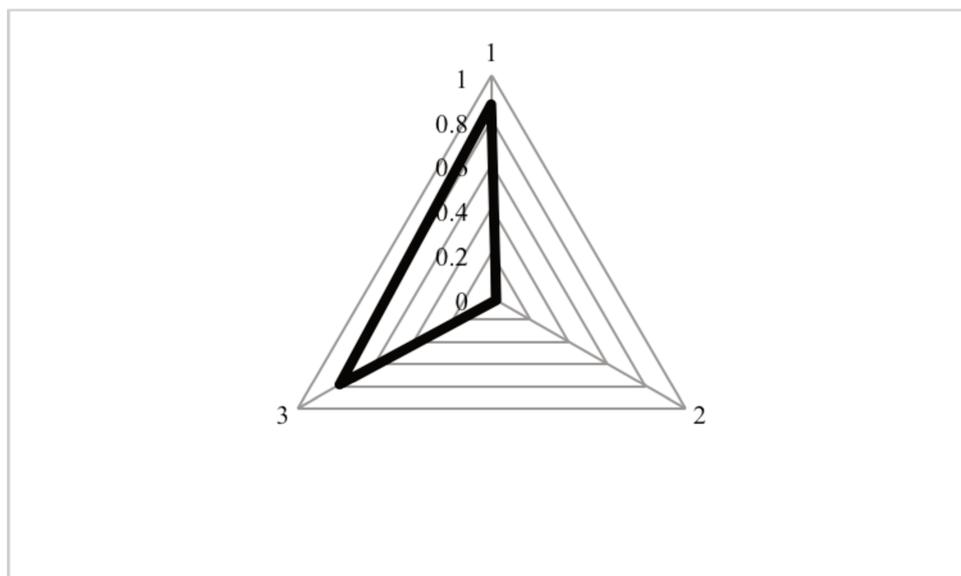
Legenda: 1-Índice de gestão municipal em cultura - IGMC: 0,706; 2-Índice de fortalecimento institucional - IGMG: 0,745; 3 - Índice de infra-estrutura e recursos humanos: - IGMC-IH: 0,779; 4-Índice de ação cultural - IGMC-AC: 0,609. **Fonte:** Célula de Acompanhamento e Informação, 2011. Elaborado pelo autor

Gráfico 4 - Dimensão Social do Pontal do Paranapanema: 0,618



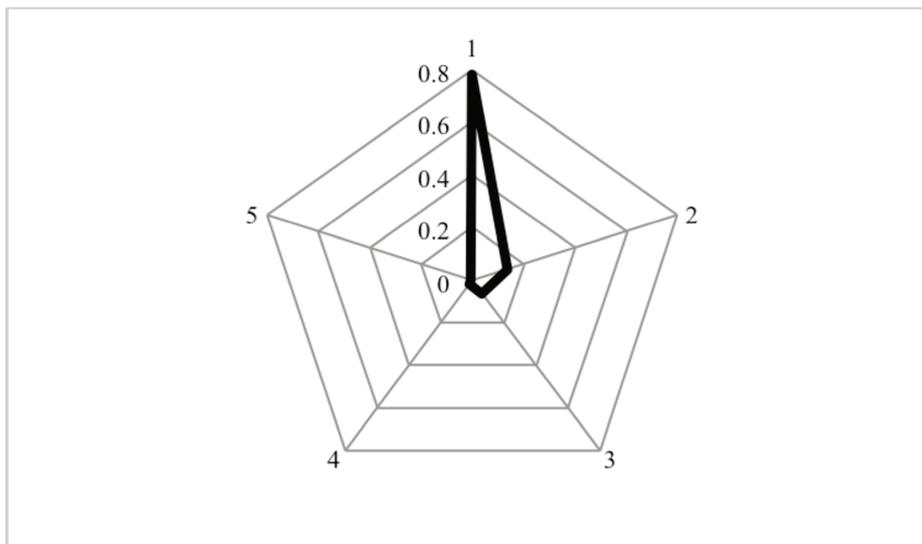
Legenda: 1-IDH - Longevidade: 0,824; 2-IDH - Educação: 0,883; 3 - Número de leitos hospitalares: 0,457; 4-Número de homicídios: 0,843; 5-Famílias atendidas por transferência de benefícios sociais: 0,082. **Fonte:** Célula de Acompanhamento e Informação, 2011. Elaborado pelo autor

Gráfico 5 - Dimensão Demográfica do Pontal do Paranapanema: 0,559



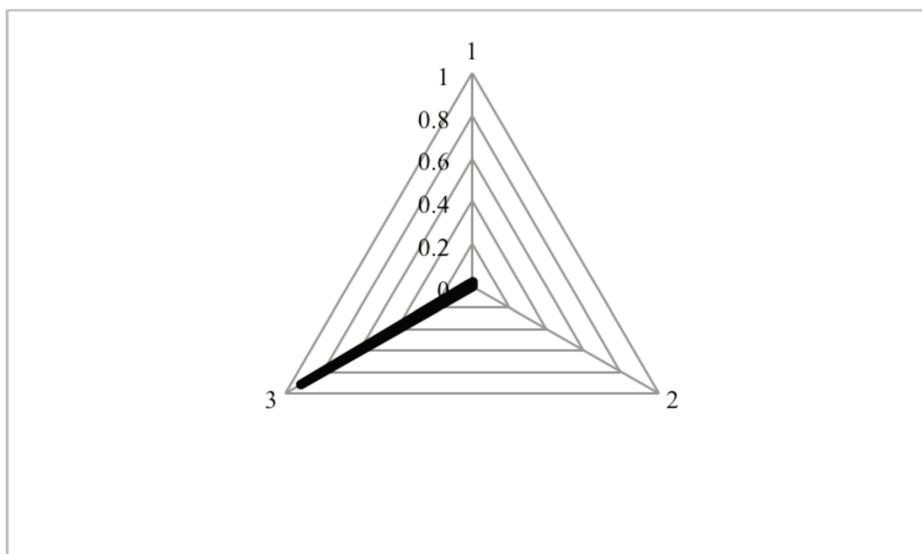
Legenda: 1-Taxa de urbanização: 0,869; 2-Densidade demográfica: 0,024; 3-Razão entre população masculina e feminina: 0,784. **Fonte:** Célula de Acompanhamento e Informação, 2011. Elaborado pelo autor

Gráfico 6 - Dimensão Econômica do Pontal do Paranapanema: 0,270



Legenda: 1- IDH - Renda: 0,782; 2-Participação da agricultura no PIB: 0,138; 3- Rendimento agrícola: 0,063; 4-Agricultura Familiar: 0,017; 5-Exportações: 0,039.
Fonte: Célula de Acompanhamento e Informação, 2011. Elaborado pelo autor

Gráfico 7 - Dimensão Ambiental do Pontal do Paranapanema: 0,314



1-Áreas de matas e florestas: 0,022; 2-Áreas de unidade de conservação: 0,004; 3- Área utilizada: 0,917. **Fonte:** Célula de Acompanhamento e Informação, 2011. Elaborado pelo autor.

Os Resultados do IDS do Pontal do Paranapanema, que tem como fonte de dados principal o Atlas dos Territórios (SDT 2004), mais dados complementares do IBGE, TSE, DATASUS, entre outros, agregados a partir do cálculo de média ponderada, revelam uma situação bem particular e realista. As três categorias com melhor desempenho, a Cultural (0,710), a Social (0,618) e a de Política-Institucional (0,617) (gráficos 4, 3 e 2 respectivamente) revelam que, mesmo inferiores se comparado às outras regiões do Estado (decorrente de um desequilíbrio regional histórico), as categorias Cultural, Social e Política-Institucional obtiveram boa avaliação.

É nítida a existência de uma infraestrutura básica e recursos que possibilitam o bom desempenho na categoria Social, comprovados pelos dados de IDH Longevidade, IDH Educação, Mortalidade Infantil, número de leitos hospitalares, número de homicídios e Famílias atendidas por benefícios sociais, variáveis que compõem a categoria citada, assim como o acesso pela população à infraestrutura voltada para o bom desempenho educacional dos municípios, expresso pelas variáveis que formam a categoria Cultural.

Já na categoria Político - Institucional, que aparecerá mais adiante no índice de Capacidades Institucionais (ICI), percebe-se o aproveitamento, por parte dos municípios, das novas estruturas democráticas criadas a partir da Constituição de 1988, como os Conselhos Municipais. Todos os 32 municípios (100%) do Território Pontal do Paranapanema contam com Conselhos de Saúde, enquanto 75% (24) com Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, 90% (30) dos municípios possuem Conselhos de Meio Ambiente e 78% (27) atuam por meio de Conselhos de Segurança Alimentar, segundo dados da Célula de Acompanhamento e Inovação do Pontal do Paranapanema (CAI, 2011).

No que se refere as categorias que obtiveram pior avaliação, figuram as que contemplam questões historicamente problemáticas ao território. A Ambiental (0,314 - baixo, representada pelo gráfico 7), com os valores obtidos pela avaliação das variáveis: áreas de unidade e conservação (0,004) e as áreas de matas e florestas (0,022), refletem a degradação ambiental aguda já citada neste trabalho como um dos problemas basilares do Pontal do Paranapanema, mesmo com a atuação de uma série de instituições governamentais e organizações não-governamentais que atuam, por anos, tentando atenuar a problemática. (FERREIRA JUNIOR, 2010)

Enquanto a Econômica (0,270 - baixo), conforme ilustra o gráfico 6, composta pelas variáveis: IDH - Renda (0,782); Participação da agricultura no PIB (0,138); Rendimento

agrícola (0,063); Agricultura Familiar (0,017); Exportações (0,039), reforça a necessidade de políticas direcionadas a estimular diversidade produtiva e a criação de novas atividades econômicas que gerem emprego e renda direcionadas, sobretudo, à agricultura familiar (que resiste em um contexto espacial cada vez mais favorável a expansão da cultura de cana-de-açúcar²⁹) e assim, tornar relevante a produção agropecuária do Pontal do Paranapanema que, atualmente, representa apenas 4,3% do valor estadual, conforme destacaram Firetti *et al* (2010).

A categoria de "Capacidades Institucionais" é de extrema importância, pois representa em sua composição, quais os elementos disponíveis aos agentes sociais (organizações autônomas da sociedade civil, representantes do Estado), dentro das estruturas organizativas, a partir do arranjo político institucional do Território. O índice de Capacidades Institucionais do Pontal do Paranapanema apresentou um padrão geral médio (0,457), na visão dos próprios agentes, conforme ilustrado no gráfico 7.

Os índices que apresentaram maiores valores foram: Instrumentos de Gestão Municipal (0,676), que reflete a importância dos Conselhos Municipais criados no território a partir da Constituição de 1988, como o de saúde, meio ambiente e segurança alimentar, presentes em quase todos os municípios do Pontal do Paranapanema, conforme citamos anteriormente, o de Gestão de Colegiados (0,593), seguido de seus índices correlatos: Iniciativas Comunitárias (0,495), Capacidades Organizacionais (0,457).

Enquanto os que obtiveram menor valor foram os índices de Participação (0,386), atrelada a já notória a falta de mobilização dos agricultores, apesar do histórico ativismo público do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); Serviços Institucionais Disponíveis (0,352), ao revés de uma institucionalidade formalizada (presença dos principais órgãos de prestação de serviços de assistência técnica, como os grupos de trabalho da Fundação ITESP, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, escritórios técnicos do INCRA e as secretarias municipais), porém com pouca abrangência e efetividade; e, por fim,

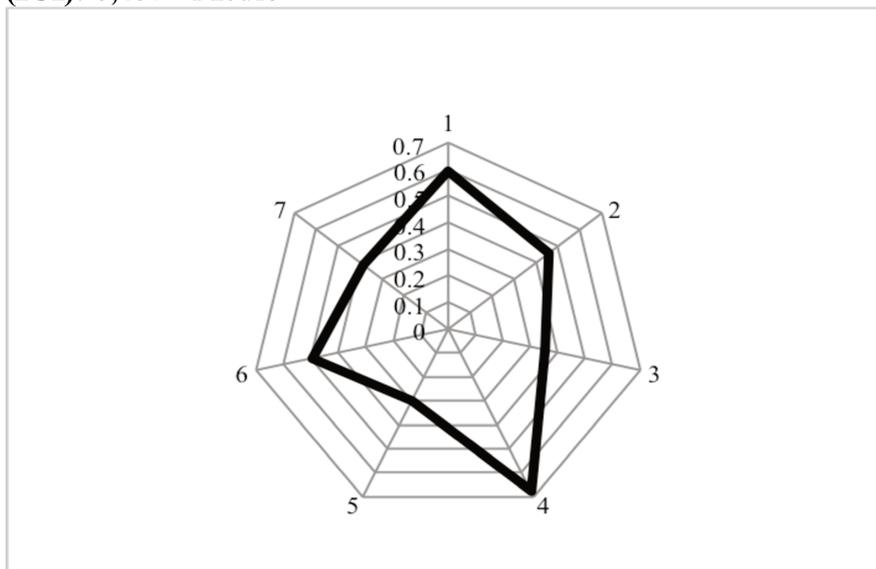
²⁹ Recomendamos sobre esta temática específica os trabalhos de Ferreira Junior (2007), que abordou a penetração da cultura de cana-de-açúcar na dinâmica agrícola dos assentamentos rurais, por meio de uma parceria institucionalizada entre a família assentada e as Usinas Sucroalcooleiras no Pontal do Paranapanema, Saito (2009), que mapeou as áreas de cana-de-açúcar nos assentamentos rurais no referido território, além do trabalhos de Barreto e Thomas Júnior (2012), que analisaram, a partir do mesmo recorte espacial, os impactos territoriais da monocultura da cana-de-açúcar e o de Dias (2013) *et al* que analisou os reflexos dos impactos ambientais causados pela expansão dessa monocultura no Pontal do Paranapanema.

Mecanismo de Soluções de Conflitos (0,302), responsabilidade atrelada a atuação/interlocução das autoridades municipais.

Quadros 10- Índice de Capacidades Institucionais

Índice de Capacidades Institucionais - ICI	
Definição: Indicador que visa representar as condições e os recursos disponíveis às estruturas organizativas do território (considerando seu arranjo político institucional) e às organizações autônomas da sociedade civil e da representação estatal e social.	
Composição: Este indicador reúne as seguintes áreas: gestão dos conselhos, capacidades das organizações, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal, mecanismos de solução de conflitos, infra-estrutura institucional, iniciativa comunitária e participação.	
Coleta de dados: a partir dos seguintes questionários	
Q1 - Capacidades Institucionais (aplicado por município);	
Q3 - Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais (aplicado a todos os membros da plenária dos Colegiados Territoriais);	
Q5 - Avaliação de Projetos de Investimentos (a plicados a projetos localizados em cada território)	
Cálculo do ICI: Passo 1	Cálculo das Capacidades Institucionais: aritmética simples dos itens que compõem cada área de desenvolvimento institucional, normalizados de 0 a 1, dividindo o somatório das medias pelo numero total de itens
Gestão dos Colegiados	$\begin{aligned} & [(Q3_P9)+\Sigma(Q3_P11_Rn)/2+\Sigma(Q3_P12_Rn)/5+(Q3_P14)/5+ \\ & (Q3_P15)/5+(Q3_P16_R1)/5+(Q3_P16_R2)/5+(Q3_P16_R3)/5+ \\ & (Q3_P16_R4)/5+(Q3_P16_R5)/5+(Q3_P16_R6)/5+ \\ & (Q3_P16_R7)/5+(Q3_P16_R8)/5+(Q3_P16_R9)/5+ \\ & (Q3_P16_R10)/5+\Sigma(Q3_P17_Rn)/8+(Q3_P19_R1)/5+ \\ & (Q3_P19_R2)/5+(Q3_P19_R3)/5+(Q3_P19_R4)/5+ \\ & (Q3_P19_R5)/5+(Q3_P19_R6)/5+(Q3_P19_R7)/5+ \\ & (Q3_P19_R8)/5+(Q3_P19_R9)/5+(Q3_P19_R10)/5+ \\ & (Q3_P19_R11)/5+(Q3_P19_R12)/5+(Q3_P19_R13)/5+ \\ & (Q3_P19_R14)/5+(Q3_P19_R15)/5+(Q3_P19_R16)/5+ \\ & (Q3_P20_R1)/5+(Q3_P20_R2)/5+(Q3_P20_R3)/5+ \\ & (Q3_P20_R4)/5+(Q3_P20_R5)/5+(Q3_P20_R6)/5+ \\ & (Q3_P20_R7)/5+\Sigma(Q3_P21_Rn)/4+ \\ & (Q3_P22)+\Sigma(Q3_P23_Rn)/4+\Sigma(Q3_P24_Rn)/4+\Sigma(Q3_P25_Rn)/ \\ & 5+\Sigma(Q3_P26_Rn)/5+\Sigma(Q3_P27_Rn)/10+\Sigma(Q5_P25_Rn)/6]/48 \end{aligned}$
Capacidades Organizacionais	$(Q1_P10)+(Q1_P11)+(Q1_P12)+(Q1_P13)/4$
Serviços Institucionais Disponíveis	$(Q1_P14)+(Q1_P15)/2$
Instrumentos de Gestão Municipal	$(Q1_P16)+(Q1_P17)+(Q1_P18)+(Q1_P24)/4$
Mecanismos de Solução de Conflitos	$(Q1_P19)$
Infraestrutura Institucional	$(Q1_P21)+(Q1_P22)+(Q1_P23) +(Q1_27)/4$
Iniciativas Comunitárias	$(Q1_P25)+(Q1_P26)/2$

Gráfico 8: Índice de Capacidades Institucionais do Pontal do Paranapanema (ICI): 0,457 - Médio



Categorias medidas: 1-Gestão de Colegiados: 0,593; 2-Capacidades Institucionais 0,457; 3-Serviços Institucionais disponíveis: 0,352; 4-Instrumentos de Gestão Municipal: 0,676; 5-Mecanismos de solução de conflitos: 0,302; 6-Iniciativas comunitárias: 0,495; 7-Participação: 0,386.
Fonte: Célula de Acompanhamento e Informação, 2011), 2013. Elaborado pelo autor

No geral, são variáveis que refletem como são ou devem ser percebidas a dinâmica institucional e a capacidade de gestão social no território do Pontal do Paranapanema e apontam as principais fragilidades a serem superadas para uma integração institucional consolidada e mais funcional.

No que se refere ao Colegiado Territorial do Pontal do Paranapanema, acompanhar boa parte de suas atividades nos possibilitou observarmos, na prática, como o mesmo enfrenta suas limitações e articula seus principais atributos na tentativa de consolidar seu papel institucional de grande importância dentro do Programa Territórios das Cidades.

A análise baseia-se em suas características principais, composição e objetivos e, também, destacamos as principais questões e debilidades apontados por seus membros, durante as reuniões e plenárias, assim como o posicionamento final do CODETER em relação a determinada situação.

4.2. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS

Reiteramos, neste ponto, que os PTDRS como instrumentos de planejamento, refletem um ciclo de gestão social bem sucedido. Devem ser elaborados com o objetivo de estimular o desenvolvimento de forma endógena, visando a dinamização econômica, a ampliação das capacidades locais, das instituições, além de possibilitar a autogestão dos territórios rurais.

Devem ser estruturados sobre os seguintes eixos: fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação, dinamização econômica nos territórios rurais e articulação das políticas públicas.

Para Perico (2009, p. 202), a sugestão de elaboração dos PTDRS representa um grande avanço pois, "além de suas qualidades técnicas, os planos representam a primeira etapa que legitima a participação dos atores territoriais nos processos decisórios (em última instância). A participação é a única forma de exercer a co-responsabilidade, conforme o conceito de gestão social do território" utilizado pela SDT.

O primeiro PTDRS do Pontal do Paranapanema, o único disponibilizado nos portais de consulta do MDA (SGE e SIT), foi elaborado em 2007 por meio das discussões e propostas apresentadas pela Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT).

De acordo com Kawamura (2007), pesquisadora responsável pela formalização do plano, nas oficinas promovidas para a discussão e elaboração de algumas das diretrizes não foi possível pensar em estratégias de abrangência territorial, devido a baixa adesão de agentes ligados a outros setores econômicos que não agropecuário.

Diante dessa situação, o PTDRS de 2007 limita-se em apresentar os objetivos gerais de planejamento apenas ao setor agropecuário, que são:

- 1) Geração de renda na propriedade, criação de fontes alternativas de renda e oportunidades de trabalho para mulheres e jovens.
- 2) Segurança em relação à disponibilidade de recursos naturais em qualidade e quantidade suficientes.
- 3) Agregação de valor aos produtos primários e verticalização de cadeias.

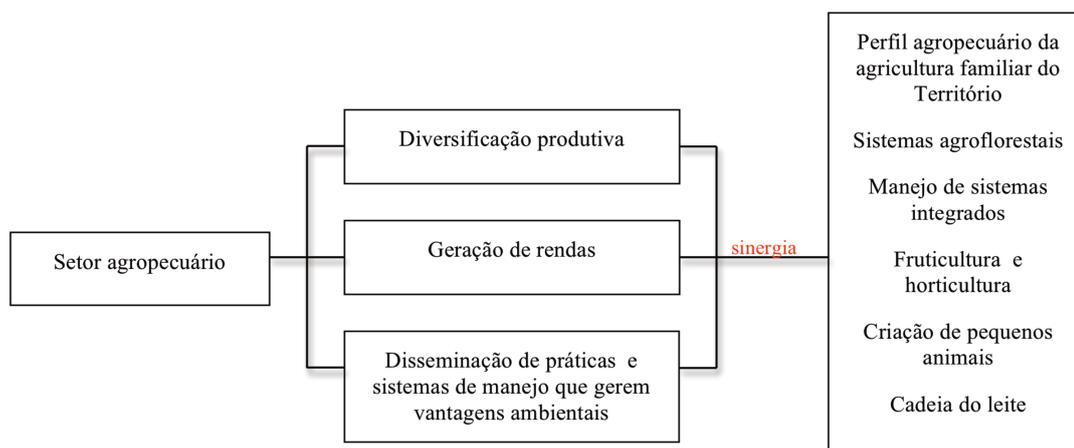
4) Inserção da produção agropecuária no mercado regional;

Para atingir tais objetivos, o PTDRS apresenta como eixos temáticos de sua estratégia a diversificação produtiva, a geração de renda e a disseminação de práticas e sistemas de manejo que gerem vantagens ambientais. Os eixos temáticos devem estar em sinergia com o perfil agropecuário do território, conforme representado no quadro 11.

Essa estratégia visa, em médio prazo, consolidar uma estrutura produtiva diversificada, a estruturação de atividades de processamento, além da promoção de atividades não-agrícolas atreladas ao uso sustentável dos recursos naturais disponíveis.

No sentido oposto dessa estratégia encontra-se a expansão da cana-de-açúcar que, segundo Kawamura (2007), foi o ponto de convergência na oposição/rejeição entre os grupos que participaram da elaboração do PTDRS devido aos impactos negativos dessa expansão e a duvidosa legitimidade do processo de assalariamento dos assentados rurais.

Quadro 11 - Eixos Temáticos do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Pontal do Paranapanema



Fonte: BRASIL (2007)
Org.: Antonio Carlos Ferreira Junior (2013)

A autora finaliza suas impressões sobre o território afirmando que, naquele momento, "a articulação territorial não está, portanto, amadurecida para mobilizar e capitalizar os recursos existentes no território e fora dele, o que implica no fato de que o

território não está pronto para aproveitar os esforços de articulações entre políticas públicas (p.10).

Segundo fomos informados, o PTDRS do Pontal do Paranapanema foi atualizado em 2011, porém essa versão não se encontra disponibilizada nos portais de acesso público do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

4.3. Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania

Conforme citamos no início do capítulo, um dos elementos de maior importância no ciclo de gestão do PTC é a Matriz Ações. Instrumento de divulgação que elenca, anualmente, todos os Programas, metas e recursos que serão empenhados pelos Ministérios envolvidos e ofertados aos territórios selecionados. As ações são ofertadas com base nos eixos e temas pré-estabelecidos pelas diretrizes do PTC, que citamos anteriormente no quadro 11.

Na Matriz de Ações cada Ministério define o montante de recurso será disponibilizado pra determinada ação. Cada Território da Cidadania tem um montante de recurso previsto pra ação que demandou. As ações (e seus recursos) "não-territorializadas" correspondem àquelas que nenhum território demonstrou interesse e que podem ser selecionadas por qualquer município (mesmo os que não estão inseridos no PTC), apesar da prioridade dada aos municípios participantes na apresentação e seleção de Projetos.

A divulgação da Matriz de Ações tem como finalidade promover o Debate Territorial, rodada de atividades que envolve os Comitês de Articulação Estadual e que tem início com a Reunião Extraordinária anual de apresentação da Matriz de Ações, em que a mesma é apresentada para os membros do Colegiado Territorial. Suas ações são analisadas, as demandas discutidas e determinadas com base no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Como produto final do Debate Territorial cada Colegiado terá que registrar no Portal do Programa, por meio de seu assessor territorial, 3 (três) conjuntos de informações, de acordo com o "Roteiro para Debates Territoriais" (disponível no Portal Territórios da Cidadania) pré-estabelecido pelas diretrizes do Programa:

1. Seleção de até 5 (cinco) ações consideradas estratégicas para o desenvolvimento do território e passíveis de serem monitoradas com maior afinco por parte dos gestores territoriais (governo e sociedade);
2. Informações sobre as ações cujo gestores indicaram a necessidade de serem submetidas a deliberações, consultas, indicações e sugestões por parte do Colegiado Territorial, quanto aos projetos a serem apoiados e o público beneficiado, por exemplo.
3. Comentários sobre as ações que não (necessariamente) devem ser passar pelo Debate Territorial, mas que são passíveis de comentários propositivos (opcional para cada ação);

Ainda nessa etapa define-se uma agenda de articulação entre as câmaras temáticas que compõem o Colegiado e as instâncias do governo envolvidas, alinhando a etapa de controle social, que se dará a partir da elaboração de um Plano de Execução e seu resultante, o Relatório de Execuções, documento final que especifica as metas físicas e financeiras estimadas e atingidas de cada ação, assim como observações dos agentes territoriais quando da existência de alguma particularidade.

Veremos, portanto, como essa dinâmica ocorreu no Pontal do Paranapanema, desde inserção no PTC, em 2008, também nos anos de 2009, 2010, 2013 e a Matriz de 2014 destacando, com base nos relatórios de execução disponibilizados pela SDT/MDA, as ações oferecidas, quanto da meta estipulada foi efetivamente realizada (em porcentagem) e as instâncias governamentais envolvidas na oferta das mesmas.

Matriz de Programas e Ações de 2008 - Ações executadas no Pontal do Paranapanema

Em 2008, com então 60 (sessenta) Territórios selecionados, estavam previstas 175 ações com um financiamento estimado de R\$ 12.782.917.694,94. Das ações previstas, 158 foram executadas com a utilização do montante de R\$ 9.354.327.552,01. No Pontal do Paranapanema foram territorializadas 58 das ações, com destaque para a atuação do MDA, MDS, INCRA e Ministério das Cidades.

Matriz de Ações do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema		
Relatório de Execuções 2008		
Programas	Porcentagem de realização atingida em relação à meta estimada (%)	Instituições envolvidas
Projeto da Unidades da Embrapa com foco nos Territórios Rurais	100	Embrapa/MAPA
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados (Famílias Assentadas assistidas)	53,78	INCRA/MDA
Capacitação e Formação Profissional de nível médio e superior para Reforma Agrária (profissionais capacitados)	Não executado	INCRA/MDA
Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência	83,33	INCRA/MDA
Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (apoio inicial)	Não informado	INCRA/MDA
Concessão de Crédito de Instalação às Famílias Assentadas (aquisição de materiais de construção)	Não informado	INCRA/MDA
Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamentos Rurais	Não informado	INCRA/MDA
Implantação e Recuperação de Infra-estrutura de Projetos de Assentamentos Rurais	130,68	INCRA/MDA
Licenciamento Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária (licenciamentos protocolados)	266,67	INCRA/MDA
Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (unidades familiares de produção)	Não informado	INCRA/MDA
Reconhecimento, Demarcação e Titulação de áreas remanescentes de Quilombos	Não informado	INCRA/MDA
Terra Sol	53,32	INCRA/MDA
Modernização de Bibliotecas Publicas	300	MinC
Proinfo Rural e Urbano	6700	MEC/SEED
Proinfância (2007)	120	MEC/FNDE
Caminho da Escola	11,11	MEC/BNDES/FNDE
FNHIS (2007) Assistência Técnica para Habitações de interesse social	106,82	MCid/SNH
FNHIS (2007) Planos Habitacionais de Interesse Social	Não executado	MCid/SNH
FNHIS - Assistência Técnica para Habitações de Interesse Social	Reprogramado para a Matriz de Ações de 2009	MCid/SNH
FNHIS - Habitações de Interesse Social	101,72	MCid/SNH
FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social (Planos aprovados)	100	MCid/SNH
Resolução 460/2007	Acompanhamento não realizado	MCid/CEF
Luz para Todos (ligações de energia)	91,53	MME
Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares	100	MDA/SAF
Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associados	100	MDA/SDT
Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTRDS)	Em Execução	MDA/SDT

Assistência Social Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	100	MDA/SE
Assistência Técnica e Extensão Rural para Mulheres Rurais (projetos apoiados)	50	MDA/PPIGRE
Biodiesel (famílias atendidas)	40 (ações são resultados do Projeto Pólos de Biodiesel (FEALQ/ESALQ))	SAF/MDA
Crédito PRONAF (contratos firmados)	76,79 (Compreende a execução de dois planos safra, anos agrícolas de 2007/2008 e 2008/2009)	SAF/MDA
Elaboração do Plano Safra Territorial	100	SAF/MDA
Elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (elaborados, revisados, qualificados)	Fase de qualificação execução	MDA/SDT
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação complementar (agentes capacitados)	100 (ação realizada com recursos de outras fontes)	MDA/SDT
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica	100 (ação realizada com recursos de outras fontes)	MDA/SDT
Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (projetos apoiados)	233,33	MDA/SDT
Programa "Arca das Letras"	510 com apoio dos municípios e outras parcerias locais	SRA/MDA
Programa Nacional de Crédito Fundiário	100	SRA/MDA
Programa Nacional de Documentação do Trabalhador Rural (PNDTR)	18,75	MDA/INCRA/MTE/MJ/CEF SEDH/SEPP/IR/SEAP/BNB/MDS INSS/SPM
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	178,19	SAF/MDA
Reestruturação de Unidades Produtivas financiadas pelo Fundo de Terras e Reforma Agrária	100	SRA/MDA
Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar	40,74	MDA/SESAN
Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em situação de trabalho	115,34	MDS/SNAS
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social a Pessoa Idosa	106,08	MDS/SNAS
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social a Pessoa com Deficiência	110,78	MDS/SNAS
Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)	120	MDS/SNAS
Programa Bolsa Família (Famílias atendidas)	85,26	MDS/SENARC
Programa Bolsa Família -Índice de Gestão Descentralizada	100	MDS/SENARC
Programa de Atenção Integral à Família	242,57	MDS/SNAS
Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para manutenção e ampliação do Sistema de Informação em Economia Solidária	Não informado	MTE/SNAES
Formação de Formadores de Educação e Gestores Públicos em Economia Solidária	Não informado	MTE/SNAES
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	100	MTE
Sistemas de Produção Sustentável	7,41	MAPA/SDC

Ampliar a Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à população dos Territórios da Cidadania	105,43	MS, DAB, SAS
Ampliação do Acesso da População aos medicamentos essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	141,67	MS, DECIT, SCTIE
Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	106,9	MS/DAB/SAS/Estado e Município
Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	98,61	MS/DAB/SAS
Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os centros de Atenção Especializadas em Odontologia	100	MS/SAS
Fomento a Atividades Pesqueiras e Acuícolas sob formas associativas	100	SEAP

Fonte: Relatório de Execução 2008 - Portal Territórios da Cidadania SDT/MDA
Org: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2014

Instituições envolvidas: **Embrapa:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; **CEF** - Caixa Econômica Federal; **MEC** - Ministério da Educação; **FNDE** - Fundo Nacional de Educação; **SEED** - Secretaria de Estado da Educação; **MS** - Ministério da Saúde; **MTE** - Ministério do Trabalho e Emprego; **PIGRE** - Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia; **FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; **INSS** - Instituto Nacional da Seguridade Social; **MAPA** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; **SEAP** - Secretaria de Estado de Administração Pública; **SAF** - Secretaria da Agricultura Familiar; **INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; **SCTIE** - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos; **SENARC** - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; **SESAN** - Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional; **SEPIR** - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social; **BNB** - Banco do Nordeste do Brasil; **SPM** - Secretaria de Políticas para Mulheres; **DAB** - Departamento de Atenção Básica; **MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário; **MinC** - Ministério das Cidades; **SDT** - Secretaria de Desenvolvimento Territorial; **MME** - Ministério de Minas e Energia; **BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; **MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social; **DECIT** - Departamento de Ciência e Tecnologia; **CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento;

Matriz de Ações de 2009 - Ações executadas no Pontal do Paranapanema

Em 2009 estavam previstas 202 ações para o conjunto de 120 Territórios, com um valor previsto de investimento de R\$ 24.997.310.362,07. Dessas ações, 189 foram executadas, utilizando o total de R\$ 20.342.430.258, 99, segundo o Relatório de Execuções. Desse total de ações, 59 foram territorializadas no Pontal do Paranapanema, com predominância de ações voltadas ao setor agropecuário (MDA) e para Educação (MEC), Desenvolvimento Social e Saúde.

Matriz de Ações do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema		
Relatório de Execução 2009		
Programa	Porcentagem de realização atingida em relação a meta	Instituição envolvidas

	estimada (%)	
Aquisição de Maquinas e Equipamentos (projetos aprovados)	100	MAPA/SDC
Aquisição de Produtos Agropecuários	114,84	MAPA/CONAB
Instalação de Bibliotecas Públicas	100	MinC/FBN
Construção de Escolas no Campo	Meta física não cumprida por falta de projetos por parte dos Municípios.	MEC/SECADI
Escola Ativa	9,38	MEC/SECADI
Expansão das Escolas Técnicas (criação de vagas)	300	MEC/SETEC
Proinfo Rural e Urbano	17	MEC/SEED
ProJovem Campo "Saberes da Terra"	Não executado (Os Municípios não aderiram a campanha)	MEC/SECADI
Programa Dinheiro Direto na Escola (escolas apoiadas)	71,11	MEC/FNDE
Proinfância (Escolas construídas)	100	MEC/FNDE
Salas de Recursos Multifuncionais	400	MEC/SEESP
Caminho da Escola (aquisição de ônibus)	133,33	MEC/BNDES/FNDE
Ampliação da Cobertura Vacinal da população dos Territórios da Cidadania	9,69	MS/SVS
Ampliação da Cobertura do trabalho de Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania	96,47	MS/SAS
Implantação de Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de água em Municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	100	MS/FUNASA
Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos e Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	100	MS/FUNASA
Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em áreas especiais - Assentamentos e Comunidades Rurais (2007 e 2008)	100	MS/FUNASA
FNHIS - Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	Reprogramado para a Matriz de 2010	Mcid/SNH
FNHIS-Habitação de Interesse Social	Reprogramado para a Matriz de 2010	Mcid/SNH
FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social	100	Mcid/SNH
Capacitação de Multiplicadores	100	MC/STE
Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos	100	MC/STE
Ampliação do Acesso da População aos medicamentos essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	Não executada	MS/SCTIE
Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania aos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192	Não executada	MS/SAS
Ampliação do acesso a população dos Territórios da Cidadania à Atenção à Saúde Mental por meio da implantação de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)	100	MS/SAS
Ampliação do acesso a população dos Territórios da Cidadania à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	100,84	MS/SAS
Ampliação do acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	81,82	MS/SAS

Ampliação do Centro de Especialidade Odontológica (CEOs) Programa Brasil Sorridente aos Territórios da Cidadania que cumprem os critérios para os Centros de Atenção Especializadas em Odontologia	100	MS/SAS
Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de agravos	100	MS/FUNASA
Operação do Sistema de Acesso a Banda Larga	100	MC/STE
Programa Luz para Todos	630	MME
ATER para Agricultores Familiares	244,51	MDA/SAF
Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	O projeto de Cooperação Técnica IICA-SDT viabilizou parte das ações	MDA/SDT
Assistência Social Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	100	MDA/INCRA
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados (famílias assentadas assistidas)	100	MDA/INCRA
ATER para Mulheres Rurais	100	MDA/AEGRE
Biodiesel *	100	MDA/SAF
Capacitação e Formação Profissional de nível médio e superior para Reforma Agrária	Restrições para realização	MDA/INCRA
Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social	Restrições para realização	MDA/INCRA
Concessão de crédito Instalação às Famílias Assentadas	Não executada	MDA/INCRA
Crédito PRONAF (contratos firmados)	99,4	MDA/SAF
Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamentos Rurais	100	MDA/INCRA
Disponibilização de Insumos para Agricultura Familiar	Convenio ainda em fase de contratação	MDA/SAF
Implantação e Recuperação de Infra-estrutura de Projetos de Assentamentos Rurais	100	MDA/INCRA
Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais (territórios apoiados)	100	MDA/SDT
Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais	100	MDA/AEGRE
Programa Nacional de Crédito Fundiário (famílias beneficiadas)	43,24	MDA/SRA
Programa Nacional de Documentação do Trabalhador Rural (PNDTR)	80	MDA/INCRA/MTE/MJ/CEF/SEDH/SEPP/IR/SEAP/BNB/ MDS/SPM/INSS
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	0,7	MDA/SAF
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	108,1	MDS/SNAS
Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	101,35	MDS/SNAS
Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)	88,89	MDS/SNAS
Programa de Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	36,9 (dados preliminares)	MDS/SESAN
Programa Bolsa Família (famílias atendidas)	108,67	MDS/SENARC
Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada (municípios atendidos)	128% (abrangeu todos os 32 Municípios)	MDS/SENARC
Programa de Atenção Integrada à Família	100	MDS/SNAS
Serviço Sócioeducativo de PETI	96,06	MDS/SNAS

Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para a manutenção e ampliação do Sistema de Informação em Economia Solidária - SIES	Não concluído - previsto para a Matriz de 2010	MTE/SENAES
Formação de Formadore (a)s, Educador(a)es e Gestor(e)as públicos para atuação em Economia Solidária	Não concluído em 2009.	MTE/SENAES

Fonte: Relatório de Execução 2009 - Portal Territórios da Cidadania SDT/MDA
Org: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2014

Instituições envolvidas: **AEGRE** - Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia; **CEF** - Caixa Econômica Federal **MEC** - Ministério da Educação; **FNDE** - Fundo Nacional de Educação; **SECADI** - Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; **MS** - Ministério da Saúde; **FBN** - Fundação Biblioteca Nacional; **MC** - Ministério das Comunicações; **MTE** - Ministério do Trabalho e Emprego; **SENAES** - Secretaria Nacional de Economia Solidária; **MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário; **SDT** - Secretaria de Desenvolvimento Territorial; **FUNASA** - Fundação Nacional da Saúde; **MJ** - Ministério da Justiça; **INSS** - Instituto Nacional da Seguridade Social; **MAPA** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; **SDC** - Secretaria do Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo; **SEAP** - Secretaria de Estado de Administração Pública; **SAS** - Secretaria de Atenção à Saúde; **SAF** - Secretaria da Agricultura Familiar; **INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; **SENARC** - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; **SVS** - Secretaria de Vigilância em Saúde; **SRA** - Secretaria de Reordenamento Agrário; **SEPPPIR** - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social; **BNB** - Banco do Nordeste do Brasil; **SPM** - Secretaria de Políticas para Mulheres; **MCid** - Ministério das Cidades; **MTE** - Ministério do Trabalho e Emprego; **MinC** - Ministério da Cultura; **SETEC** - Secretaria de Educação Profissional e Técnica; **SEED** - Secretaria de Estado da Educação; **CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento; **MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social; **SEPPPIR** - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social; **MC** - Ministério das Comunicações; **STE** - Secretaria de Telecomunicações; **MJ** - Ministério da Justiça; **SNH** - Secretaria Nacional da Habitação

Matriz de Ações de 2010 - Ações executadas em 2010 no Pontal do Paranapanema

Em 2010 estavam previstas 169 ações para os 120 Territórios, o que envolveria o montante de R\$ 27.393.167.127,25. Até a finalização do relatório de execuções, em dezembro do mesmo ano, foram registradas 141 ações como executadas, utilizando como investimento o quantia de 19.702.775.371, 22. Do total de ações executadas 46 foram territorializadas no Pontal do Paranapanema, com predomínio de ações de fomento ao setor agropecuário, oferecidas pelo MDA, ao setor de Saúde (MS) e Educação (MEC).

Matriz de Ações do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema		
Relatório de Execução 2010		
Programas	Porcentagem de realização atingida em relação à meta estimada (%)	Instituições envolvidas
Brasil Alfabetizado	100	MEC/SECAD
Escola Ativa	100	MEC/SECAD
Expansão das Escolas Técnicas (ação prioritária)	Não informado	MEC/SECAD
Proinfo Rural e Urbano (ação prioritária)	118,06	MEC/SEED
Programa Dinheiro Direto na Escola	80	MEC/FNDE
ProInfância	200	MEC/FNDE

Salas de Recursos Multifuncionais	66,67	MEC/SEESP
Caminhos da Escola	216,67	MEC/BNDES/FNDE
Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania	19,37	MS/SVS
Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à população dos Territórios da Cidadania (ação prioritária)	101,8	MS/SAS
Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde Familiar (NASF)	100	MS/SAS
Ampliação do Acesso da população à medicamentos essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	Não informado	MS/SCTIE
Ampliação do Acesso da população dos Territórios da Cidadania aos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192	Não informado	MS/SAS
Ampliação do Acesso da população dos Territórios da Cidadania à Atenção à Saúde Mental por meio da Implantação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)	125	MS/SAS
Ampliação do acesso da População dos Territórios da Cidadania à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	96,83	MS/SAS
Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	96,39	MS/SAS
Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOS) - Programa Brasil Sorridente nos Municípios dos Territórios da Cidadania que cumprem os critérios para instalação dos CEOs	100	MS/SAS
Implantação e Melhoria do Sistema Público de Abastecimento de Água em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Em contratação - obras não iniciadas	MS/FUNASA
Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamentos em áreas especiais - Assentamentos ou Comunidades Rurais	50	MS/FUNASA
FNHIS - Assistência Técnica para Habitações de Interesse Social (famílias atendidas em contratos de 2007 e 2008)	Não informado	Mcid/SNH
FNHIS - Habitação de Interesse Social	14	Mcid/SNH
FNHIS - Planos de Habitação de Interesse Social	142,86	Mcid/SNH
Operação do Sistema de Acesso à Banda Larga	58,18	MC/STE
Programa Luz para Todos	30,86	MME/Eletrobrás
ATER para Agricultores Familiares	Não informado	MDA/SAF
Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos	50 empenhado 50 empenhados e contratados	MDA/SDT
Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	100	MDA/SDT
Articulação para implantação das Casas Digitais Rurais	100 - Município de Caiuá	MDA/NEAD
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Não informado	MDA/INCRA
Biodiesel (*)	100	MDA/SAF
Concessão de Crédito Instalação às Famílias	Não informado	MDA/INCRA

Assentadas		
Crédito PRONAF (***)	84,87	MDA/SAF
Formação de Agentes de Desenvolvimento	100	MDA/SDT
Implantação e Recuperação de Infra-estrutura em Projetos de Assentamentos	Não informado	MDA/INCRA
Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais	266,67	MDA/SDT
Programa Nacional de Crédito Fundiário	Não informado	MDA/SRA
Programa nacional de Documentação de Trabalhadores Rurais (PNDTR)	93,75 - mutirão realizado em 15 dos 32 municípios.	MDA/AEGRE
Programa de Aquisição de Alimentos	7,4	MDA/SAF/CONAB
Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social à pessoa Idosa (pessoas idosas atendidas)	756,6	MDS/SNAS
Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social à pessoa com deficiência (pessoas com deficiências atendidas)	241,18	MDS/SNAS
Centro de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) (****) -ação prioritária	75	MDS/SNAS
Programa de Aquisição de Alimentos de Agricultores Familiares - ação prioritária	100 dos contratos executados 11,58 Executados	MDS/SESAN
Programa Bolsa Família - ação prioritária	106,17	MDS
Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizado	100 (32 municípios)	MDS/SENARC
Programa de Atenção Integral à Família (ação prioritária)	118,48	MDS/SNAS
Serviço Sócioeducativo do PETI (crianças e adolescentes atendidos)	2.227,32	MDS/SNAS
Atlas do Abastecimento Urbano de Água	100 - Estudos entregues e em análise pela ANA	MMA/ANA

Fonte: Relatório de Execução 2010 - Portal Territórios da Cidadania SDT/MDA
Org: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2014

* Projeto de Assistência técnica para produção de oleaginosas para famílias assentadas no Pontal do Paranapanema (INCRA). Ação referente a distribuição de sementes de feijão, girassol e mamona, além da capacitação de Agricultores Familiares (EPAMIG) e ainda ações referentes ao Projeto Pólos de Biodiesel com recursos empenhados em 2008.

** A execução do crédito nas diversas regiões do Brasil acompanha o calendário agrícola do plantio. Isso significa maior concentração no segundo semestre de cada ano, o que coincide com o período do Plano Safra 2010/2011.

Instituições envolvidas: **AEGRE** - Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia; **CEF** - Caixa Econômica Federal **MEC** - Ministério da Educação; **FNDE** - Fundo Nacional de Educação; **SECADI** - Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; **MS** - Ministério da Saúde; **MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário; **SDT** - Secretaria de Desenvolvimento Territorial; **SNAS** - Secretaria Nacional de Assistência Social; **FUNASA** - Fundação Nacional da Saúde; **SAS** - Secretaria de Atenção à Saúde; **SAF** - Secretaria da Agricultura Familiar; **INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; **SCTIE** - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos; **SVS** - Secretaria de Vigilância em Saúde; **SRA** - Secretaria de Reordenamento Agrário; **CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento; **MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social; **SEED** - Secretaria de Estado da Educação; **MC** - Ministério das Comunicações; **STE** - Secretaria de Telecomunicações; **SNH** - Secretaria Nacional da Habitação; **MCid** - Ministério das Cidades;

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; **MME** - Ministério de Minas e Energia; **SEESP** -Secretaria de Educação do Estado de São Paulo; **MMA** - Ministério do Meio Ambiente; **ANA** - Agência Nacional de Águas.

Reformulada em 2012, junto a uma reestruturação do Programa Territórios da Cidadania, a Matriz de Ações de 2013 aparece em uma nova versão que prevê qualificar e ampliar o diálogo com as demandas emanadas pelos Territórios, a partir de seus Planos Territoriais de desenvolvimento Sustentável (PTDRS), prevê também um incremento na intersectorialidade e a reformulação do sistema de alocação de recursos.

Uma cópia impressa da Matriz de 2013 foi entregue a todos os participantes da reunião extraordinária promovida para seu lançamento, o qual estávamos presentes, que contou com a presença do Delegado Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no Estado de São Paulo, Sr. José Reinaldo Prates.

O mesmo proferiu a reunião, sendo entremeado rapidamente pela assistente territorial, responsável pelos informes gerais, e apresentou brevemente a importância do Programa Territórios da Cidadania, dos Territórios enquanto locus do planejamento sustentável e da identidade para a priorização do extrato social mais necessitado. Para o Delegado, ainda é grande a necessidade de se aprofundar a democracia participativa, "investindo na pessoa humana, através da empoderamento da sociedade fazendo com que os territórios avancem com suas propostas". O mesmo destaca que "o Governo não está preparado para dar respostas" e pergunta "o Brasil está na rota do planejamento?"

O Delegado falou, também, sobre a importância da ANATER, e a tentativa do governo em organizar a ATER e o papel da EMBRAPA no Conselho Executivo com o grande desafio de envolver a Agricultura Familiar em sua totalidade. Destacou a relevância do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) no que tange a segurança alimentar.

Estavam presentes também os Prefeitos dos Municípios de Martinópolis, Ribeirão dos Índios, Taciba, Presidente Epitácio e Rosana e representantes da CATI, da Cooperativa de Agricultores do Assentamento João Ramalho, Secretaria da Saúde de Presidente Prudente, da Incubadora de Cooperativas da UNESP campus de Assis, da Secretaria da Agricultura dos

Municípios de Presidente Venceslau, além dos pesquisadores que fizeram parte da Célula de Acompanhamento e Informação do Território, da FCT-UNESP, campus de Presidente Prudente, do INCRA e técnicos da Fundação ITESP.

A Matriz, que suscitou muitas dúvidas entre os presentes, principalmente por conta de sua linguagem rebuscada, foi elaborada a partir de três eixos principais: **Cidadania e Direitos; Apoio as Atividades Produtivas e Infraestrutura**. Reproduziremos a referida matriz complementada com as ações que foram territorializadas (com base nas informações do Relatório de Execuções de 2013) em cada um dos eixos, com os valores despendidos para execução das mesmas (segunda coluna), na terceira coluna estão apontadas as instituições envolvidas diretamente com determinada ação.

Territórios da Cidadania - Matriz de Ações 2013 e Relatório de Execução para o Pontal do Paranapanema - metas territorializadas			
Eixo	Programa	Meta territorializada no Pontal do Paranapanema	Instituições envolvidas
Cidadania e Direitos	Apoio à Formação Profissional e Tecnológica (Pronatec Campo)	150 vagas valor R\$ 288.000,00	MEC/ Secretaria da Educação Profissional e Tecnológica
	Computador Interativo	5 valor R\$25.000,00	MEC/SECADI
	Laboratórios de Informática para as escolas no Campo	0	MEC/SECADI
	Programa Laptop Educacional para as escolas no campo	0	MEC/SECADI
	Programa mais educação no Campo	21 escolas valor R\$840.000,00	MEC/SEB/SECADI
	Incentivo Financeiros aos Entes Federados em Vigilância em Saúde	583.703 pop/unidade valor R\$ 477.470,72	MS
	Piso de Atenção Básica Fixo	583.703 pop/unidade Valor R\$ 12.987.391,75	MS/Secretaria de Atenção Básica
	Ampliação e Manutenção da Conexão á Internet para Inclusão Digital	62 pontos de presença Valor R\$ 43.722,45	MC/Secretaria da Inclusão Digital - SID
	Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	*Ação contratada com recursos orçamentários de 2012, para fins de apoio á gestão sócia.	MDA/SDT
	Apoio ao Planejamento e à Gestão com perspectiva de gênero no Desenvolvimento Territorial Rural	Valor R\$ 10.000,00 (Os valores estão estimados no PLOA 2013 - Os Projetos serão contratados a partir da chamada de projetos)	MDA/DPMR
	Capacitação de Agentes de Desenvolvimento	80 Agentes de Desenvolvimento capacitados Valor R\$ 177.243,75	MDA/SDT
	Documentação da Trabalhadora Rural	4 Municípios a definir Valor R\$ 124.620,06	MDA/DPMR
	Organização Produtiva de Trabalhadores Rurais	1 (um) Projeto aprovado em 2012 contratado em 2013 valor: R\$ 81,561,00	MDA/DPMR

	Proteção Social para crianças e adolescentes identificadas em situação de Trabalho Infantil	167 crianças atendidas	MDS/SNAS
Apoio às atividades produtivas	Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró- Orgânico	1 - não executado	MAPA/SDC
	Implantação de Infraestrutura Pesqueira e Agrícola	valor R\$ 400.000,00 Implantação de 1 mercado público - pontos de comercialização no Município de Presidente Epitácio.	MPA
	Apoio à Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais	1 (um) Projeto valor R\$ 350.000,00	MDA/SDT
	Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar - PAA	296 agricultores familiares beneficiados valor R\$ 753.347,73	MDA/SAF
	Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária	4.623 famílias assistidas valor: R\$ 831.228,09	MDA/INCRA
	Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais	1 (um) projeto apoiado valor R\$ 41.666,66	MDA/DPMR/Secretaria Executiva
	Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	1.166 famílias assistidas	MDA/SAF
	Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-produtivas da Agricultura familiar no âmbito dos Territórios Rurais	50 empreendimentos apoiados - Fortalecimento da Base de Serviços Técnicos valor: R\$ 80.000,00	MDA/SDT
	Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas cadeias de Energia Renováveis	22 famílias atendidas valor: R\$ 16.576,95	MDA/SAF
	Aquisição de Alimentos provenientes da da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria	2.232 famílias beneficiadas	MDA/SESAN
	Infraestrutura	Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 habitantes	7 - Máquinas disponibilizadas valor R\$ 1.891.975,00
Concessão de Crédito- Instalação às famílias assentadas		670 Famílias beneficiadas valor R\$ 4.823.521,85	MDA/INCRA
Concessão de Crédito para aquisição de imóveis rurais e investimentos básico - Fundo de Terras		9 famílias valor: R\$ 265.723,82	MDA/SRA
Implantação e Recuperação da Infraestrutura básica em Projetos de Assentamentos Rurais		64 famílias atendidas valor: R\$ 23,379,44	MDA/INCRA

Instituições envolvidas: MEC - Ministério da Educação; SECADI - Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; SEB - Secretaria de Educação Básica; MS - Ministério da Saúde; MC - Ministério das Comunicações; MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário; SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial; DPMR - Diretoria de Política para as Mulheres Rurais; SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social; MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; SDC - Secretaria do Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo; MPA - Ministério da Pesca e Agricultura; SAF - Secretaria da Agricultura Familiar; INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; SESAN - Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional; SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário.

Matriz de Ações de 2014 - Os itens em negrito são as metas já territorializadas (ações que serão realizadas ao longo do ano, com recursos já definidos e orçados).

Territórios da Cidadania - Matriz de Ações 2014 para o Pontal do Paranapanema			
Eixo	Ação	Meta física e financeira prevista	Instituições envolvidas
Apoio a atividades produtivas	Apoio a Projetos de Infraestrutura e serviços em territórios rurais	Projetos apoiados: 1 Valor R\$ 425.000,00	MDA
	Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar - PAA	49 agricultores beneficiados; Valor R\$311.6649	MDA
	Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria.	2231 Famílias agricultoras beneficiadas Valor R\$ 9.512.284,80	MDS
	Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária	1462 Famílias assistidas Valor R\$2.194.487,76	MDA
	Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus empreendimentos	550 Agricultores Familiares atendidos Valor R\$ 660.000,00	MDA
	Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais	7 projetos apoiados Valor R\$ 6.938.000,00	MDA
	Estruturação e Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aquícola	300 famílias atendidas Valor R\$1.800.000,00	MPA
	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol	11.160 famílias beneficiadas Valor R\$ 4.642.400,00	MDA
	Implantação de Infraestrutura pesqueira e Aquícola	14 unidades apoiadas Valor R\$ 4.974.227,00	MPA
	Organização Produtiva de trabalhadores rurais	3.000 mulheres atendidas Valor R\$ 9.000.000,00	MDA

Cidadania e Direitos	Ampliação da resolutividade da saúde bucal na atenção básica e especializada	1 estabelecimento de saúde bucal implantado Valor R\$132.000,00	MS
	Conexão à Internet para Inclusão Digital	62 pontos de presença GESAC Valor R\$ 43.722,45	MC
	Equipes volantes do Serviços de Proteção Social Básica	1 equipe volante implantada Valor R\$54.000,00	MDS
	Implantação de Unidades Móveis de atendimento às Mulheres em Situação de Violência	1 unidade móvel implantada	SPM
	Implementação de Projetos de Cidades Digitais	1 Município atendido Valor R\$ 833.000,00	MC
	Mais Educação no Campo	Adesão de 72 escolas Valor R\$ 2.169.279,44	MEC
	Piso da Atenção Básica Fixo	600394 Pessoas beneficiadas Valor R\$ 12.005.240,00	MS
	Piso da Atenção Básica Variável - Saúde da Família	129 equipes de saúde da família Valor R\$11.037.240,00	MS
	Proinfância	2 Escolas contratadas Valor R\$ 3.101.266,58	MEC
	Pronatec Campo	789 matrículas realizadas Valor R\$ 1.578.000,00	MEC
	Seminários Estaduais de Mobilização	1 território mobilizado Valor R\$ 5.137,20	SPM
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos	1650 Pessoas atendidas Valor R\$ 165.000,00	MDS
	Serviço de proteção e atendimento integral à família.	20100 famílias acompanhadas Valor R\$ 2.894.400,00	MDS
	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	1.724 Profissionais formados Valor R\$ 8.621.600,00	MDA
	Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência técnica, pedagógica e social	928 Profissionais capacitados Valor R\$ 4.642.400,00	MDA
	Educação de Jovens e Adultos	5.562 trabalhadores rurais escolarizados Valor R\$ 6.632.000,00	MDA
	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	142 pontos de cultura instalados/mantidos Valor R\$ 8.501.381,21	MinC
Reconhecimento, delimitação, desintrusão e titulação de	Áreas reconhecidas: 5.500 hectares Valor R\$ 2.200.000,00	MDA	

	Territórios Quilombolas		
Infraestrutura	Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas	9 famílias atendidas Valor R\$ 21.600,00	MDA
	Implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento	273 famílias atendidas Valor R\$ 955.784,45	MDA
	Apoio aos Estados para implantação de Cadastro de Terras e regularização fundiária no Brasil	8.046 imóveis georreferenciados Valor R\$ 8.024.401,00	MDA
	Aquisição de Imóveis Rurais - PNCF	2.000 famílias beneficiadas Valor R\$ 100.000.000,00	MDA
	Concessão de crédito instalação às famílias assentadas	26.638 famílias atendidas Valor R\$ 61.677.600,00	MDA
	Gestão Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária	497 assentamentos beneficiados/monitorados Valor R\$ 4.974.000,00	MDA
	Habitação Rural	50.000 Operações para produção ou reforma de unidade habitacional contratadas. Valor R\$ 1.500.000.000,00	MCID
	Pagamento de indenização inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	189.178 hectares em áreas obtidas Valor R\$ 378.355.600,00	MDA
	Regularização Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária	Regularizações ambientais requeridas (unidade): 18.644 Valor R\$ 3.979.200,00	MDA
	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	6.000 unidades de imóveis regularizados Valor R\$ 3.000.000,00	MDA

Fonte: Relatório de Matriz de Ações Territórios da Cidadania, 2014.
Org.: Antonio Carlos ferreira Junior, 2015

Instituições envolvidas: MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário; MCID -Ministério das Cidades; MinC - Ministério da Cultura; MDS - Ministério do Desenvolvimento Social; SPM - Secretaria das Políticas para as Mulheres; MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura; MEC - Ministério da Educação MC - Ministério das Comunicações; MS - Ministério da Saúde.

Uma análise geral nos Relatórios de Execução confirma a predominância de ações ofertadas pelos MDA, MDS, pelo INCRA, MEC e pelo MS, o que contempla as áreas delimitadas como prioritárias aos Territórios da Cidadania: "Inclusão Digital", "Pontos de Cultura", "ATER", "Habitação Rural", "Luz para Todos" e "Farmácia Popular".

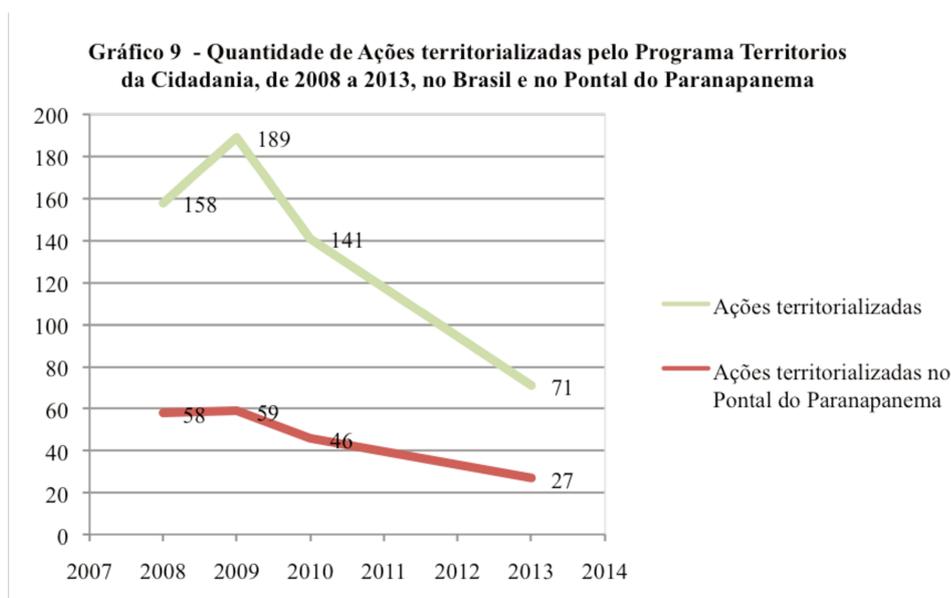
Confirma também, conforme ilustram a tabela 1 e o gráfico 9, um declínio no número de ações em cerca de 62% (de 189 ações ofertadas em 2009 para 71 em 2013). No Pontal do Paranapanema esta diminuição representa quase 55% entre 2009 e 2013. (Comparação entre os anos em que a quantidade de Territórios contemplados é a mesma).

Tabela 1 - Síntese da quantidade de ações e recursos territorializados por meio da Matriz de Ações no Programa Territórios da Cidadania de 2008 a 2013

Ano*	Número de Territórios contemplados	Montante de recursos territorializados	Total de Ações Territorializadas	Total de Ações Territorializadas no Pontal do Paranapanema
2008	60	R\$ 9.354.327.552,07	158	58
2009	120	R\$ 20.342.430.258,99	189	59
2010	120	R\$ 19.702.775.371,22	141	46
2013	120	R\$ 9.460.385.729,53	71	27

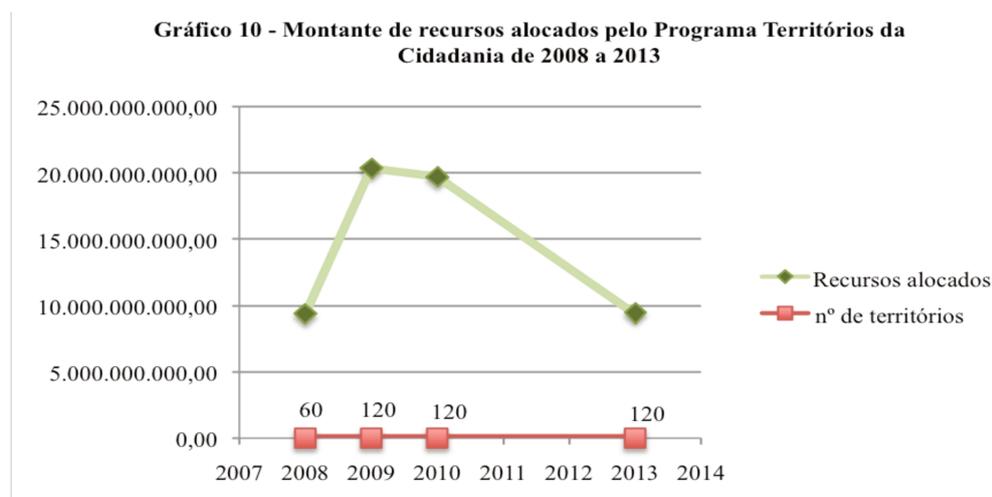
Fonte: Portal Territórios da Cidadania (www.territoriosdacidadania.gov.br). Elaborado pelo autor.

*Não há registros disponíveis das ações disponibilizadas e recursos territorializados para os anos de 2011 e 2012. Neste período a Matriz de Ações estava sendo reformulada.



Fonte: Portal Territórios da Cidadania (www.territoriosdacidadania.gov.br).
Elaborado pelo autor.

A tabela 1 e o gráfico 10 também mostram a variação no montante de recursos alocados nas metas executadas desde o ano de 2008 (com apenas 60 territórios contemplados) quando a curva ascende e estabiliza (entre os anos de 2009 e 2010 já com 120 territórios) para decair cerca de 53% no período posterior, de 2009 a 2013.



Fonte: Portal Territórios da Cidadania (www.territoriosdacidadania.gov.br).
Elaborado pelo autor.

Para a Matriz 2014 chama atenção, atrelado à abrupta diminuição de recursos o número reduzido de Ministérios participantes e a predominância de ações vinculadas ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). É notável, ao longo desses anos de existência do PTC, predominância, apesar da proposta integradora, de ações voltadas ao setor agropecuário.

Nota-se também a ausência de ações voltadas ao meio ambiente e recursos naturais, com exceção do Relatório de Execuções de 2010, com uma ação executada pela Ministério do Meio Ambiente.

Síntese do capítulo 4

Os programas que adotam a perspectiva territorial inovaram ao criar uma dinâmica de gestão que privilegia uma maior interlocução entre Estado e sociedade civil organizada a partir do controle e da participação social, pilares essenciais de uma gestão pública que busca ser mais democrática. Estruturada a partir do Colegiado Territorial³⁰(demanda), os instrumentos são:

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS): produto final dos debates territoriais, elaborado a partir dos encontros e reuniões do CODETER. Tem como função de estabelecer um diagnóstico e contribuir para o planejamento, deve espelhar a identidade do Território.

Sistema de Gestão Estratégica (SGE): responsável pela comunicação e disponibilização das informações. É formado por um banco de dados (alimentado pelos próprios gestores territoriais por meio das Células de Acompanhamento e Informação) que agrega informações sobre a gestão dos programas, dos colegiados, dos projetos e possibilita a construção de indicadores de desenvolvimento e delinear uma tipologia dos territórios.

No que se refere a tipologia do Pontal do Paranapanema, obteve-se como resultado para o Índice de Condições de Vida (ICV), que mede como as importâncias de variáveis de renda, infraestrutura e condições de vida criam e afetam situações de desenvolvimento, o total de 0,534, avaliado como de importância média. Para o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), que mede como as dimensões da Sustentabilidade (Política-institucional, Cultural, Social, Demográfica, Econômica e Ambiental) são apreendidas, obteve-se o valor de 0,450, considerado instável. Por fim, o Índice de Capacidades Institucionais (ICI) com 0,457, considerado instável, que avalia a dinâmica do arranjo institucional do Território a partir de algumas variáveis (Gestão dos Colegiados, Capacidades Institucionais, serviços institucionais, Mecanismos de solução de Conflitos, Iniciativas Comunitárias e Participação social).

Matriz de Ações (oferta): instrumento de periodicidade anual, apresenta a relação de ações, recursos e metas a serem atingidas pelos ministérios participantes no Programa

³⁰ Os demais instrumentos de gestão, como o Colegiado Territorial, o Núcleo de extensão e Desenvolvimento (NEDET) e as “Mesas de Diálogo Territorial” foram abordados no capítulo cinco.

Territórios da Cidadania. Principal instrumento de divulgação e interlocução do programa, analisada de forma longitudinal revela o empenho e o grau de articulação dos Ministérios que ofertam recursos e ações a serem territorializadas. No período de 2009 a 2013 observamos a uma redução de 62% no número de ações territorializadas e de 53% no montante de recursos alocados, dados que revelam um encolhimento do programa, se comparado aos períodos anteriores.

Capítulo 5 - Abordagem Territorial e o processo de gestão social no território do Pontal do Paranapanema-SP

Abordaremos, neste último capítulo, a mudança de paradigma experimentada pela abordagem territorial a partir da adoção da gestão social como um dos pilares que sustentam as políticas territoriais e sua materialização instrumental na forma de colegiados territoriais e assim averiguar se essas mudanças foram capazes de criar e fortalecer as redes de relações que compõem o tecido social do Pontal do Paranapanema. Para tal análise mobilizaremos os conceitos de redes e capital social dentro do processo de participação e controle social, destacando como esses processos estão sendo abordados e aprimorados no contexto da gestão pública e, de forma específica, no Programa Territórios da Cidadania.

5. O processo de gestão social, as Redes e a importância do Capital Social - as "forças vivas" do Território

Uma das perguntas que norteiam este trabalho questiona se, junto com a mudança de paradigma e implementação, em curso, de políticas de desenvolvimento territorial, ocorre a constituição ou o fortalecimento de uma rede de conhecimento, informações e práticas sociais que estão na base desse novo modelo de desenvolvimento almejado.

O entendimento dessa questão perpassa, impreterivelmente, pela breve revisão de alguns conceitos que integram este processo - gestão social, redes sociais e capital social - caros à sociologia, à ciência política e à administração pública.

Para Tenório (1998, p.16) a gestão social tem a finalidade de "substituir a gestão tecnoburocrata, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual os processos decisórios são exercidos por meio de diferentes sujeitos sociais."

Como estratégia administrativa, a gestão social emerge no Brasil no final da década de 1980 (com a Constituição de 1988), período que marca o início do processo de redemocratização e, posteriormente, de descentralização de um Estado assolado por uma crise fiscal e social aguda.

Segundo Carrion e Calou (2008), neste processo o Estado passa a compartilhar com a sociedade civil exercícios de poder político em ações deliberativas (planejamento, elaboração de diretrizes, monitoramento e avaliação de políticas) em processos que possam promover o desenvolvimento de determinada localidade, sem perder sua centralidade.

Tenta-se, por meio dessa estratégia, de estabelecer uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil organizada, antes operada pela lógica oposicionista, para uma relação mais colaborativa, criando e/ou ampliando espaços e mecanismos de participação social, que permitam a colaboração mútua e o aumento da transparência na gestão de recursos públicos.

No campo, o exemplo precursor e emblemático desse tipo de estratégia foi a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), o qual mencionamos no capítulo dois, que tinham como pressuposto a descentralização da gestão administrativa e estabeleceu como pré-requisito de acesso ao crédito, a valorização do agricultor familiar organizado e a criação, por parte dos Conselhos, de Planos de Desenvolvimento Municipal de Desenvolvimento Rural.

Os CMDRS não conseguiram atuar de forma promissora, com poucas exceções. Apresentaram diversas deficiências em sua estrutura e execução, seja pelo seu recorte espacial limitado (o Município), pelo seu caráter extremamente normativo, sua incapacidade de agrupar atores sociais diversos, a falta de interesse dos agricultores, assim como de suas organizações e associações, em participar, ou pelas fragilidades na gestão dos recursos públicos e na elaboração dos projetos de financiamento (requisito obrigatório para ser beneficiário), que muitas vezes tinham aspecto de "lista de compras" das necessidades particulares dos Municípios. (ABRAMOVAY, 2001)

Apesar do avanço institucional, as experiências mal sucedidas revelaram que, da forma como os Conselhos estavam estruturados, seu desempenho, na maioria dos casos, reproduzia as mesmas práticas clientelistas que caracterizavam as gestões municipais correspondentes e não expressavam uma dinâmica social significativa.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) surge com uma nova proposta e adota como referência a gestão social.

O processo de gerir assuntos públicos por meio da descentralização político-administrativa redefine formas de organização e de relações sociais com a sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica a ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território (BRASIL, 2005)

A partir desta abordagem, adota o "ciclo de gestão social", citado anteriormente, como meio de construir uma base institucional sólida para o processo de Desenvolvimento Territorial. Composto basicamente de quatro fases, o ciclo deve ser contínuo e retroalimentativo, conforme ilustra a figura 9.

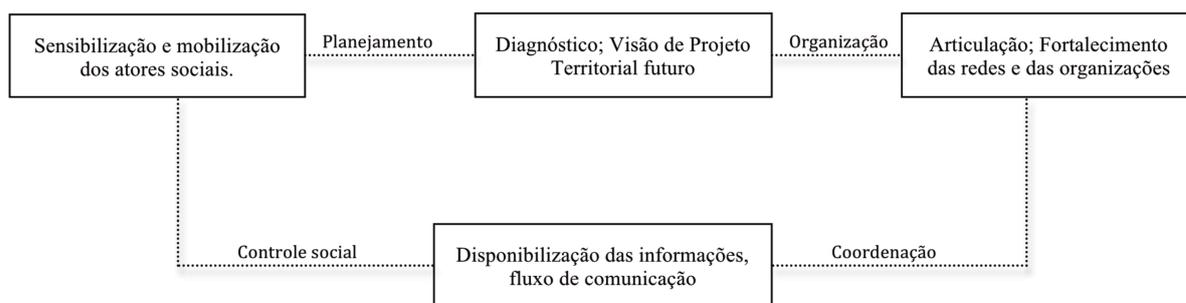


Figura 9- Ciclo da Gestão Social adotado pela SDT - com base nos quatro princípios básicos da administração clássica. Fonte: Elaborado pelo autor.

Almeja-se, ao final de um ciclo, maior transparência nos arranjos institucionais, assim como, o capital social reconhecido e consolidado, agentes sociais com autonomia na condução da gestão social, além de um Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável apurado, com base nos diagnósticos e no monitoramento das ações e das particularidades do território em questão (MDA, 2005)

Para ser eficiente em seus propósitos a gestão social depende de uma dinâmica social efervescente. Precisa, sobretudo, vencer o desafio da falta de disposição do poder público (especialmente na escala local) em valorizar a gestão participativa e encará-la como uma vantagem que pode proporcionar avanços institucionais aos atributos sociais do território onde se pretende fomentar projetos de desenvolvimento.

Nesse sentido, a adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento pressupõe a valorização da dinâmica de relações que emergem e configuram o - e no território. Relações, estas, que envolvem as instituições formais (governos, sindicatos, representações de interesse) e as instituições informais, como cooperação, confiança, reciprocidade, altruísmo, todos destinados a regulação do comportamento das pessoas em suas intenções sociais.

Segundo defendeu Waizbort (1999) "São sempre relações em processo, isto é, elas se fazem e desfazem, se constroem, se destroem e se reconstroem" (p.92)

Abramovay (2001, p.13) complementa, "(...) o desenvolvimento Territorial apóia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região". Ferreira e Pessoa (2012, p.2) destacam,

Tal desenvolvimento não é dependente exclusivamente de fatores externos, mas, ao contrário, tem suas bases dentro do próprio território e em suas potencialidades, que vão além de seus atributos físicos, valorizando também o seu potencial social, a capacidade da população conduzir o desenvolvimento (...)

Fica claro, nesse contexto, a importância das redes sociais e do capital social na formação da dinâmica social dos espaços. As Redes, segundo Watts (1999), são sistemas compostos por nós e conexões entre eles que, nas ciências sociais, são representados por sujeitos sociais (indivíduos ou grupos sociais), conectados por algum tipo de relação, compondo um complexo e dinâmico tecido social.

Para Colonomos (1995) o conceito de redes sociais refere-se ao conjunto de relações sociais entre um conjunto de atores e entre os próprios atores. Relações que, no geral, são pouco institucionalizadas.

Para Santos (1996, p.215),

As redes detêm um movimento dialético de opiniões, confrontos e alianças, o que inclui sistemas de poder, que interferem em todos os níveis. As redes são virtuais, mas também são reais, são técnicas, mas também sociais, portanto são por vezes estáveis, mas também dinâmicas. Elas incluem em si um movimento social de dinâmicas ao mesmo tempo locais e globais que pode indicar tensão entre forças de globalização e localização.

E ainda complementa

Mediante as redes, há uma criação paralela e eficaz da ordem e desordem no território já que as redes integram e desintegram, destrói velhos recortes espaciais e criam outros. Quando ele é visto pelo lado exclusivo da produção da ordem, da integração e da constituição de solidariedades espaciais que interessam certos agentes, esse fenômeno é como um processo de homogeneização. Sua outra face, a heterogeneização, é ocultada. Mas é igualmente presente (SANTOS, 1996, p. 222)

Conforme ressaltou Acioli (2007, p.9) "as redes nascem no espaço informal das relações sociais, mas seus efeitos são visíveis para além desse espaço, através da relação com o Estado, a sociedade e outras instituições representadas". Essas redes, ou o conjunto delas, que se formam a partir dessas relações sociais, estão por trás do conceito de Capital Social.

Para Putnam (1996), um dos principais autores a tratar deste conceito, os laços de confiança, reciprocidade, normas e costumes inerentes (em diferentes graus) a busca por um bem comum nas relações sociais são os elementos formadores do capital social. O autor compartilha da idéia, junto com Souza Filho (2005), de que o capital social é o elemento catalisador do desenvolvimento endógeno.

Já Bourdieu (2006) *apud* Ortega e Matos (2013) defende uma abordagem fundamentada, sobretudo, pela estrutura de classes. Para o autor, o capital social é fruto da relação (sempre) conflituosa entre agente e estrutura, permeada por poder e influência, com embate de atores engajados na luta por interesses sempre conflitivos, associados a posse de uma rede durável de relações.

A relação entre os elementos do capital social (confiança, reciprocidade, participação) - e a concepção de desenvolvimento territorial é imediata, a partir da constatação de que níveis de confiança e capital social variam em termos espaciais, de acordo com a diversidade territorial existente, conforme defendeu Santos (1996).

5.1. Participação e Controle Social³¹ nas políticas territoriais, a conformação dos Colegiados Territoriais

A importância do capital social e das redes de cooperação se manifesta nos mecanismos de controle social. Destes, a participação é o ponto chave no processo de consolidação de uma gestão política mais democrática.

Nas palavras de Perico (2009, p.202), "a participação é a única forma de exercer a co-responsabilidade, conforme o conceito de gestão social do território" (p. 202). No Brasil ganhou importância a partir da década de 1970³², quando os movimentos sociais começaram a

³¹ Nos basearemos na definição de Controle Social apresentada pelo Instituto Pólis (1998) que o entende como uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e Sociedade, sobre as políticas públicas, um instrumento de expansão da democracia e da cidadania, que resulta na possibilidade da sociedade civil em intervir, por meio da interação, na formulação, na definição de prioridades, na fiscalização e acompanhamento das políticas públicas nas três esferas de poder (Municipal, Estadual e Federal).

³² Sugerimos, para um maior aprofundamento nesse tema, o trabalho de Szwako (2012), que aborda o processo de Participação Social pela perspectiva da utopia e resgata as particularidades que antecederam a

questionar a postura do Estado e a reivindicar mecanismos que possibilitassem a efetiva democratização do mesmo.

As reivindicações traziam em seu bojo o questionamento de um modelo de gestão política em voga, de característica patrimonialista, centralizadora e de relações clientelistas.

Estava claro que (...)

a democracia representativa, via partidos e processo eleitoral, não era suficiente para responder às complexas necessidades da sociedade moderna e da multiplicidade dos sujeitos políticos. Era necessário criar outros mecanismos de participação, que permitissem à expressão política desta multiplicidade emergir na esfera pública e, ao mesmo tempo, influenciar as decisões políticas. (Moroni, s/d p.2)

Algumas mudanças ocorreram com a Constituição de 1988³³. Baseada nas cinco dimensões de Controle Social trazidas pelos movimentos sociais - formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento - a referida Constituição traz algumas diretrizes que impulsionaram a estruturação de espaços públicos de participação social. "O tecido político-institucional brasileiro se transformou, foi formalmente democratizado, e a participação se tornou parte estruturante desse tecido." (Szwako, 2012, p. 14).

Moroni (s/d), que tem se dedicado a estudar essa recente valorização da participação na gestão pública³⁴, destaca sua importância enquanto catalisadora de avanços na democratização da relação Estado - Sociedade.

institucionalização da participação social no Brasil, do período esfuizante pré-constituinte, sua formalização na Constituição de 1988, e toda expectativa, seguida pelo desencantamento (com a participação) por parte dos movimentos e organizações sociais, com a gestão dos Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, que aumentou consideravelmente os espaços de participação, porém ainda não instrumentalizados o suficiente para serem capazes de causar grandes impactos sobre as políticas públicas.

³³ A Constituição de 1988 é considerada um "divisor de águas" no que se refere a institucionalização da participação social. Conhecida como a "Constituição Cidadã" traz no seu escopo os artigos 198, 204, 206, 216, que tratam da estruturação do Sistema Único de Saúde, das Ações do Governo na área de Assistência Social, do Sistema de ensino e do Sistema Nacional de Cultura, respectivamente, fazem referência a participação e ao controle social como parte de suas diretrizes. Além disso, o direito à participação também está regulamentado em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS - Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990), o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA - Lei n. 8.069 de 13 de Julho de 1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993) e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001).

³⁴ A Participação do Cidadão também foi citada no Decreto nº 6.932 de 11 de agosto de 2009, que institui a "Carta de Serviços ao Cidadão" entre outras providências e prevê a participação como um dos pilares da gestão

Podemos dizer que a participação tem duas dimensões fundamentais interligadas e que interagem permanentemente: a dimensão política e a pedagógica. Participação, antes de mais nada, é partilha de poder e reconhecimento do direito a interferir permanentemente nas decisões políticas (dimensão política). É também a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressadas no espaço público de forma democrática, estando associada ao modo como estes “grupos” se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo/pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos (as) aqueles (as) que integram processos participativos. (p. 4)

Para Jacobi (2002, p.447) "A participação social se enquadra no processo de redefinição entre público e privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor de sujeitos sociais que geralmente não tem acesso". Exige e estimula a autonomia dos sujeitos sociais, da mesma forma que se efetiva "a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública"

Existe no Brasil um conflito na definição do que é, ou o que se tornou, o processo de participação social que, conforme ressaltaram Leite *et al* (2007), precisa ser equalizado. De um lado os gestores que defendem a participação como um modelo de gestão da política pública, submetido à lógica da racionalidade técnica e de outro, atores sociais que tendem a considerá-la como parte de um processo de democratização das políticas públicas, orientado pela lógica cognitiva. E finalizam,

(...) Ao contrário do que muitas vezes de alardeia, os espaços públicos de participação não são instrumentos "mágicos" de governança territorial, orientados estruturalmente à construção de algum tipo de concertação/harmonização de atores do Estado e da sociedade civil nos territórios. Em sociedades autoritárias e excludentes como a brasileira, o oposto é muitas vezes mais freqüente. Ou seja, esses espaços públicos são lugares de conflito, nos quais a partilha entre representantes de esferas

pública, que deve ser estimulada pelos órgãos públicos prestadores de serviços, por meio de canais de comunicação direta.

sociais diversas nas decisões acerca da política pública é um dos seus objetivos fundamentais. (Leite *et al*, 2007, p.8)

Apesar de institucionalizado, o processo de participação social, no geral, ainda precisa superar alguns desafios que impedem sua consolidação como um dos pilares da democracia que se almeja.

Delgado *et al* (2007, p.61) destacam a necessidade de dar maior visibilidade e empoderamento a atores sociais que não conseguem inserção ou se articulação nos espaços institucionalizados de participação e afirmam

(...) é preciso chamar 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. Há uma série de atores que não estão necessariamente bem representados, organizados e que precisam ser incluídos (particularmente populações nativas ou tradicionais).

Crítica que reverbera nos apontamentos sobre os desafios da Participação social do Boletim REPENTE, publicado pelo Instituto Pólis³⁵, que trata da Participação Popular na Construção do Poder Local, para contribuir na formação de participantes de Conselhos espalhados pelo Brasil.

(...) em primeiro lugar, a necessidade de superação de uma cultura política autoritária, que historicamente marcou as relações de poder no Brasil. Muitos governos concordam, em princípio, com a participação, mas, na prática, agem sem levá-la em conta. O mesmo vale para a população, que muitas vezes "pede" pela participação, mas na prática, fica esperando um líder que resolva tudo, sem que precise se envolver muito com as questões. (...) é preciso superar desigualdades de classe, gênero, raça, território, educação, etc. (...) é preciso, por exemplo, adequar a linguagem utilizada nas informações prestadas e no discurso entre os participantes nestes espaços e viabilizar (com transporte, alimentação, etc) o acesso da população aos locais de debate ou reuniões. (REPENTE, 2008 p. 3)

³⁵ O instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Pólis, é uma Organização Não-Governamental de atuação nacional que integra o Fórum Nacional de Participação Popular e tem como objetivo "a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, a ampliação dos direitos de cidadania e democratização da sociedade" (Pólis, 2008)

Reverbera também na constatação de Teixeira *et al* (2012 p.54), analisando a estrutura para a gestão da participação a partir do governo Lula, "é possível dizer que houve uma multiplicação desses espaços, mas sem diretrizes ou sem diálogo entre as distintas concepções sobre o que se pretendia com eles".

Participação como método de governo - Em maio de 2014, sob muita polêmica, foi assinado pela Presidente Dilma Rousseff o Decreto nº 8.243/14, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o objetivo de "fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre administração pública e a sociedade civil". Sintetizando e organizando o que já estava previsto na Constituição de 1988, o referido Decreto é composto por um conjunto de diretrizes que visam fortalecer a democracia participativa, reconhecer a participação social como direito do cidadão, valorizar a educação para uma cidadania ativa e prever a ampliação dos mecanismos de controle social.

Em outubro de 2014, deputados da base aliada juntos com da oposição, sob o comando do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) aprovam um projeto anula os efeitos do referido Decreto por acreditarem que o mesmo fere as prerrogativas do Legislativo e contribui para o aparelhamento do processo de decisão governamental por parte do partido da situação. A questão continua no centro da disputa de forças políticas e ideológicas entre situação e oposição.

No que se refere as políticas territoriais, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), baseada em seu entendimento de Gestão Social, destaca em sua "Áreas de Resultados"³⁶ o reforço desse processo por meio do "fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação", visando assim:

Construir e consolidar uma visão coletiva entre os atores que seja a base de um verdadeiro pacto territorial; a criação de instâncias que estimulem a participação social; a identificação e o desenho de arranjos territoriais específicos para orientação de investimentos públicos (sintetizados em um

³⁶ As "Áreas de Resultado" compreendem, segundo a SDT/MDA (2014), mais dois pontos além dos citados no texto (Fortalecimento da Gestão Social e Fortalecimento das Redes sociais de Cooperação), são eles: Dinamização Econômica dos Territórios Rurais - que visa promover a inserção exitosa dos produtores em fluxos de mercado dinamizados nas economias locais e regionais; e a Articulação de Políticas Públicas - aproveitamento do caráter multidimensional e da visão integral da abordagem territorial para articular políticas que antes estavam dispersas em outros setores.

Plano de Desenvolvimento Territorial (PDTRS)); o reconhecimento das redes e das organizações sociais como fundamentais no processo de participação social. (SDT/MDA, 2014)

Segundo Escrever (2010, p.9 2), essa ênfase representa

assumir o capital social como o alvo central do território, incorporando as redes de cooperação, a criação de confiança para a ação coletiva, ou integração das organizações de atores e a solidez dos compromissos e acordos (...) o capital social é entendido, nesse contexto, como definitivo para possibilitar a capacidade de cooperação interna e a composição do território.

O provimento de espaços onde esses laços e redes podem ser praticados e fortalecidos torna-se fundamental, pois neles ampliam-se a transparência e os mecanismos participativos no processo de gestão social, um dos pilares de sustentação da proposta de Desenvolvimento Territorial.

Nesse contexto, o Colegiado Territorial é a institucionalidade principal responsável pela condução e operacionalização dessa estratégia de gestão, conforme ressaltou Favareto (2007). São fóruns participativos que devem se responsabilizar pela gestão das políticas e programas de desenvolvimento, além de gerenciar a aplicação dos recursos do Proinf (Projetos de Infraestrutura).

Echeverri (2010, p.94) afirma

A criação dos colegiados territoriais converteu-se num eixo central da implementação da política, uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia.

Sobre a sua composição, os Colegiados Territoriais devem ser formados por representantes das três esferas de Governo, da sociedade civil de cada Território e pelos Comitês Territoriais (instâncias auxiliares específicas, como Comitê Territorial de ATER, Comitê Territorial de Crédito Fundiário, entre outros).

São estruturados da seguinte forma: Plenária (nível deliberativo máximo); Núcleo Dirigente com Comissão Executiva (nível decisório gerencial), Núcleo Técnico com Secretaria Executiva (nível operacional); e por Câmaras Temáticas (ou Comitês Setoriais).

E como função, devem deliberar e propor ações para o desenvolvimento sustentável dos territórios. Assim, como, articular políticas públicas, planejar ações e definir programas e projetos que devem compor, como produto final, o Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável. (MDA/SDT/CGOC, 2010)

Bonnal e Kato (2011, p.83), contribuem com uma análise mais crítica desses espaços de participação

No caso das políticas de fomento a projetos coletivos nos territórios, a gestão social é mais complexa, pois constitui o principal alicerce do programa, procurando direcionar os atores locais, aglutinados no colegiado territorial, para o exercício pleno do chamado protagonismo social.

Os referidos autores ainda questionam

Levanta-se aqui a questão da legitimidade do colegiado para representar e responder pelo conjunto da população territorial neste ampliado leque de políticas setoriais, no caso dos Territórios da Cidadania, bem como para definir a direção da ação pública, no caso dos Territórios de Identidade. Os membros dessas instâncias são nomeados a partir de um processo participativo que não necessariamente inclui todos os segmentos sociais constituintes do território e não mediante a um processo eletivo representativo e legitimado socialmente que envolva toda a população daquele território em questão. (p. 83)

Analisaremos a seguir como o processo de participação social está sendo praticado nas particularidades do Colegiado Territorial do Pontal do Paranapanema a partir das circunstâncias apresentadas

5.2. O Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Pontal do Paranapanema

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema (CODETER) surgiu a partir da reformulação da Comissão de Instalação das Ações

Territoriais (CIAT), decorrente da inserção do território no Programa Territórios da Cidadania, em 2008. De característica permanente, foi dividido em quatro câmaras temáticas: Câmara de Educação e Cultura, Câmara de Organização da Produção, Câmara da Saúde, Câmara dos Direitos e Desenvolvimento Social.

Cabe ao CODETER identificar, caracterizar e direcionar propostas técnicas de utilização dos recursos do Proinf - Ação Orçamentária, vinculada aos Programas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, que visa o apoio aos Projetos de Infraestrutura e Serviços.

No Pontal do Paranapanema, segundo informações do Coordenador Executivo do Colegiado, estão em andamento os seguintes projetos: construção de barracões comunitários; aquisição de veículos de carga e barracas de feira; apoio à infraestrutura de produção e padronização de hortifrutigranjeiros; aquisição de equipamentos agrícolas; resfriadores de leite com construções de abrigos.

Atualmente, o CODETER É formado por 40 entidades, relacionadas no quadro 12, sendo 20 da sociedade civil e 20 representantes do poder público e é responsável pela promoção de eventos e reuniões deliberativas como, por exemplo, reunião entre as microrregiões, o núcleo técnico, além de fomentar oficinas temáticas, como as de "Consumo Justo e Solidário", "Elaboração de Projetos", "Jornada de atualização do PTDRS", conferências territoriais e, por fim, reuniões entre as câmaras temáticas.

A Assessoria Territorial tem papel fundamental na sensibilização dos membros e articulação das atividades do CODETER. É ela que cuida de toda a comunicação que circula, via correio eletrônico, entre as entidades e os membros participantes (Convites/divulgação de Encontros, Seminários, Eventos no geral, Chamadas Públicas, entre outros), além de fomentar as atividades priorizadas e deliberadas pela Plenária.

Quadro 12 - Entidades que compõem o CODETER Pontal do Paranapanema

Sociedade Civil	Poder Público
Associação de Moradores Produtores e Assentados de Reforma Agrária Roseli Nunes	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
Associação de Produtores Rurais e Aquicultores Novo Tempo	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" (ITESP)
Associação Desenvolvimento União da Vitória - ADUV	Secretaria da Agricultura e Abastecimento - Departamento de Desc. Do Desenvolvimento - Pólo Regional Alto Sorocabana - APTA
Associação de Pequenos Produtores Rurais do Assentamento da Fazenda Santa Rita III	Secretaria do Estado da Saúde - Departamento Reg. De Presidente Prudente (DRS-XI)
Associação dos Piscicultores de Presidente Epitácio e Região - ASPIPER	Secretaria de Estado da Assistência Social. Dep. Regional de Assistência e Dês. Social
Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Fazenda Lagoinha	Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (FCT/UNESP)
Associação dos Produtores Rurais do Assentamento PALU	Banco do Brasil
Associação de Produtores Rurais do Assentamento Porto Velho	Prefeitura de Teodoro Sampaio
Associação Prudentina de Educação e Cultura - UNOESTE	Prefeitura de Presidente Prudente
Associação Regional de Cooperação Agrícola do Pontal (ACAP)	Prefeitura de Mirante do Paranapanema
Centro de Direitos Humanos Evandro Lins e Silva - CDH-ELS	Prefeitura de Iepê
Cooperativa de Comercialização e Prestação de Serviços dos Assentados de Reforma Agrária do Pontal - COCAMP	Prefeitura de Presidente Vescenslau
Cooperativa dos Agricultores Agroecológicos Boa Esperança - COOAABE	Prefeitura de Martinópolis
Cooperativa dos Assentados da Região do Pontal - COCAPAR	Prefeitura de Sandovalina
Federação dos Agricultores do Estado de São Paulo - FETAESP	Prefeitura de Santo Anastácio
Instituto de Integração Água Limpa e Rodeio	Prefeitura de Santo Expedito
Mocambo Nzinga Afrobrasil Arte, Educação e Cultura	Prefeitura de Taciba
Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST	Prefeitura de Indiana
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Presidente Epitácio e Caiuá	Prefeitura de Rancharia

União pela Paz e Fome Zero - Uniterra	Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada - CATI
---------------------------------------	---

Fonte: Composição realizada em fevereiro de 2014, NEDET/SGE/MDA

- **Espaço para a sede do CODETER:** desde a sua criação, um acordo garantia que o núcleo dirigente do Colegiado do Pontal do Paranapanema usasse como sede (para as reuniões e encontros do colegiado) uma das salas da Mitra Diocesana, na cidade de Presidente Prudente. Entretanto, devido a constantes reclamações por parte dos padres, a respeito do barulho e da circulação excessiva de pessoas, o acordo foi cancelado. Da relatada situação surgiram duas propostas: parcerias mais efetivas com as Universidades locais para utilização de suas salas e reuniões itinerantes pelos Municípios que compõem o Território Pontal do Paranapanema, atraindo, assim, mais participantes locais. Sobre o rodízio de municípios, neste ponto o vínculo com a questão da participação foi imediato, conforme relatado nas falas dos participantes:

"Eu ando aqui desde a fundação, não sei se a gente sabe disso, desde quando foi fundado o CODETER, que era o CIAT, sem um real do Estado não é? só eu sei a dificuldade que eu tenho de chegar até aqui, a Fábria sabe disso, então eu acho assim, troca um pouco facilita, as vezes pode dificultar pra alguém, pra mim eu sempre vim, eu nunca falto aqui, não tenho falta aqui, eu sempre to vindo (...) tem que facilitar pra o território, pra todas as pessoas do território trocar de local!"

(Fala do produtor representante da Associação dos Assentados do Santa Rita III - Caiuá)

"O maior problema que eu vejo em fazer por exemplo em todos município é a questão de deslocamento de outras pessoas, não tem ônibus, tem um problema sério de locomoção na região, é difícil e assim porque que a gente tem feito mais em Prudente, porque todos os ônibus da região inteira convergem pra cá. (...)"

(Fala do membro do Núcleo Dirigente do CODETER Pontal do Paranapanema)

"Mas isso eu vejo como uma solução, porque né, nossos encontros todos, ninguém tem participado de ido até o local de ônibus, sendo lá no município, de repente aquele pessoal da cidade, das associações que estão lá e não tem condição de ônibus de vir até Prudente, de repente sendo lá no município eles vão estar participando, com isso a gente vai tá envolvendo um monte de

gente de cada município que não tem o conhecimento nenhum do que é o colegiado, eu não vejo como o problema, eu vejo até como uma solução (...)"

(Fala da representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Presidente Epitácio e membro da nova diretoria do CODETER Pontal do Paranapanema)

- **Participação subsidiada:** A questão da participação foi recorrente nas reuniões que participamos, o que significa um processo ainda incipiente de sensibilização dos membros. Para alguns participantes, o esvaziamento das plenárias e encontros ocorre devido à falta de recursos para garantir a participação dos mesmos - "*sem suporte para deslocamentos por parte do Estado*", cogitou-se a possibilidade de realização de teleconferências, assim como o rodízio entre os municípios, que ao mesmo tempo resolveria o problema com um espaço físico para a reunião e atrairia participantes locais. A fala do presidente da Associação de Produtores Novo Tempo trata desta questão:

"Não, essa sugestão eu acho agradável, vai facilitar um pouco pra mim, mas levando em consideração que vai haver um revezamento maior do público, vale a pena a gente ta fazendo isso, vai haver um revezamento e aí vai surgir mais interesse nas pessoas que vai passar a conhecer (...) e eu queria colocar aqui a questão que foi posto a pouco aí, em relação a participação do público lá da fonte, de baixo, difícil...o patrocínio, ao mesmo tempo que ele traz vantagem, ele traz desvantagem, porque começa as vezes participar pessoas que não tem nada a ver com a coisa, porque a, ele tem diária, tem condução, tem tudo, começa a se interessar em participar, e isso acontece muito, eu vejo aonde as pessoas querem esse patrocínio, as vezes eu vejo o cara que sai pra representar o povo e não tem nada a ver, o cara veve direto passeando por aí, falando de produção isso e aquilo e quando você vai no lote dele não tem nada, entendeu? então tudo é favorecido por isso, então é uma questão delicada, mas eu acho que quando as pessoas tem conhecimento das coisas e se interessa por ela, essa questão do patrocínio desaparece porque eu nunca fiz questão do patrocínio pra ir de encontro com aquilo que me interessa, eu conheço o que me interessa e não é a questão do patrocínio que vai me impedir ou não, o que complica um pouco não é tanto as vezes a questão patrocínio, o que complica um pouco as vezes e a questão realmente eu tenho dificuldade de ficar três dias fora de casa, isso é o que pega principalmente quem ta realmente lá no batente, na profundidade, aí aquele cara que não ta produzindo nada no lote ele pode ficar três dias, uma semana, pra ele é legal...entendeu? isso acontece muito e eu tenho observado é que as vezes as pessoas que tão indo sempre nessas atividades na realidade ela não condiz com a realidade do assentamento (...)

Em 2013, como parte da reorientação da política territorial, após 10 anos de vigência, são criados os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), projeto CNPq em parceria com o MDA e com as Instituições de Ensino (federais e estaduais), representando um novo formato de apoio técnico aos colegiados. Formados por um Professor Coordenador, um Assessor Territorial de Inclusão Produtiva, um Assessor Territorial de Gestão Social e um aluno bolsista de extensão, cabe ao NEDET, dentro do período de 24 meses, desenvolver atividades de Extensão e Pesquisa que deem suporte ao Colegiado Territorial. Foram constituídos 56 NEDETs no ano de 2013, três deles nos Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo.

O NEDET do Pontal do Paranapanema ficou a cargo do Prof. Dr. Luis Antonio Barone, antigo coordenador do Projeto Célula de Acompanhamento e Informação, que designou como assessores pessoas que já estavam articuladas e envolvidas com as atividades do CODETER e começou a desenvolver trabalhos de extensão a partir do segundo semestre de 2014, com dois eixos de prioridades (sugeridos pelo Delegado Territorial do MDA) que envolvem os consórcios do SUASA e o Plano Safra para o Território do Pontal do Paranapanema.

Uma das primeiras medidas do Núcleo para lidar com o problema da falta de participação dos membros do Colegiado foi o custeio das despesas (alimentação e transporte) dos representantes das entidades da sociedade civil - na forma de reembolso, o custeio prevê o ressarcimento do combustível para o deslocamento de 1 (um) veículo por organização da sociedade civil, no trajeto do Município sede da entidade para o Município onde será realizada a plenária. Medida que, sem dúvida, representa um avanço significativo na tentativa de promover uma maior participação dos atores sociais nas atividades do Colegiado, porém, suas limitações orçamentárias possibilitam apenas o custeio de transporte para duas plenárias por ano, conforme informado pelo Coordenador.

- **Ausência dos Prefeitos:** A ausência dos Prefeitos dos 32 municípios que formam o território do Pontal do Paranapanema nas reuniões do Colegiado é recorrente. Muitos sequer mandam secretários como representantes. Para os participantes mais assíduos, a presença dos mesmos está sempre vinculada à temas que envolvem a distribuição de recursos. Essa falta de

comprometimento dificulta muito quando é necessário deliberar ações e estratégias discutidas nas reuniões e encontros do Colegiado. Como sensibilizá-los foi discutido a partir da fala da representante do Programa de Extensão Universitária (Proetx) da Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE):

" ai gente eu sei que está ficando repetitivo, mas a gente tem que falar. recurso, é importante falar disso. Porque a vigilância, ela já ta dentro do SUS [Sistema único de Saúde] e ela é repassada automaticamente no município, um valor, ainda pequeno, mas tem. No que que os municípios gastam, basicamente aquilo, na região, a questão do controle de vetores né (...) tem outras ações, mas é insignificante o que está sendo repassado. Se a gente pensa em ir falar com o prefeito para montar o consorcio a primeira coisa que eu acredito que a gente tem que focar é qual é o orçamento da região destinado a seguridade social? Porque se você pegar os orçamentos dos municípios você vai ver no LOA [Lei Orçamentária Anual] do município que ele tem um orçamento fiscal e depois ele tem um orçamento de seguridade social, dentro do orçamento de seguridade social está a questão da saúde e está a questão da assistência social (...) Se você vai discutir orçamento com o Prefeito, primeira coisa que ele vai perguntar: ta, você ta tratando do que? Você ta tratando de inspeção animal? Ou você ta tratando de inspeção vegetal? Se você vai tratar de inspeção vegetal, além de todas as particularidades que o colega colocou, você vai ter a questão do repasse do SUS pra manter isso, existe? Quanto? É uma das perguntas que vai se fazer. Pensando ainda em orçamento, de que o Mossoró colocou, do que foi conversado lá em Salvador, eu acho que é importante a gente ter idéia assim: O que existe de repasse de recursos que é constitucionalmente assegurado? Fundo constitucional só existe pra educação e pra saúde, o Cras [Centro de Referência de Assistência Social] veio que meio que a reboque implantando até dentro do sistema único de assistência, no sistema SUS... mas os prefeitos, se você conversar com a maioria dos prefeitos eles tem muita insegurança, porque se de repente o governo deixa de repassar ele não entra no fundo constitucional, entende? Então eu acho assim, se a gente está pensando no território, no desenvolvimento do território, uma briga que é fundamental é recurso, é financiamento: Vamos ter o recurso? Vamos ter o recurso da ordem de seguridade social que a ANATER aí, que agora vai ser o braço do governo pra questão da assistência técnica estará incluso? O que é mesmo assistência técnica e extensão rural? Eu acho que essa conversa tem que ficar muito bem definida. Vai ser assistência técnica e extensão rural da produção, da comercialização, fora da porteira e dentro da porteira? E o que envolve esse pós-porteira? Então acho que é uma discussão de política Pública mesmo, o que vai se consumir nos territórios. Então eu acho que tem que ter assim clareza, vai ter recurso pra isso? Vai. Se vai, quantos por cento é o Município, quantos por cento é o Estado, quantos por cento é o Federal? Definido isso, aí eu acho que é uma briga que vamos ter que fazer concomitante (...) no sentido político mesmo, acho que o dialogo tem que ser estabelecido e num primeiro momento (não me entendam mal) e num primeiro momento evitar, a gente pode ter a participação do Ministério Publico a título de orientação, mas não no intuito de você querer pensar prefeito com Ministério Público, porque se você botar um TAC [Termo de Ajuste de Condutas] na cabeça do Prefeito, ele já está por aqui de TAC, ele

tem TAC na saúde, tem TAC no meio ambiente, TAC TAC TAC TAC, não é Josias? então o Prefeito ta acuado, a gente sabe que ta acuado, então acho essa conversa, vai ter que ser uma conversa muito assim, colocar os pontos, a gente tem que estabelecer as estratégias aqui e definir qual é a tática que nós vamos ta utilizando pra atingir o prefeito, na base da sensibilização, é isso que eu entendo".

(Fala da representante do Programa de Extensão Universitária - Proetx)

Como medida para remediar essa questão, o CODETER resolveu, decidido em Plenária, pela ação de "**Sensibilização das Prefeituras e dos Agricultores familiares**", por meio da formação de uma "Comissão Sensibilizadora": A comissão ficou responsável pela persuasão dos Prefeitos, assim como dos Agricultores Familiares, para que os mesmos sejam capazes de exigir a participação mais efetiva por parte da Prefeitura de seu Município.

- Retomada da visão mais integrada de Desenvolvimento Territorial: Uma das integrantes da Câmara de Cultura do CODETER chamou atenção para a questão, conforme sua fala:

"Nós estamos nos esquecendo que Território da Cidadania era pra ser um programa onde todos os ministérios e todos os setores da sociedade civil e do poder público estivessem envolvidos. A gente perdeu essa dimensão do que é desenvolvimento territorial, então a gente fica discutindo a questão do desenvolvimento do território por departamentos. A questão da educação influencia todo mundo! Todos os setores! Se a gente tem um aporte financeiro e um aporte de formação na educação você avança com tudo no território. O que a gente precisa voltar a pensar é essa dimensão do território! Então qualquer coisa que for fazer em termos de projetos você tem que fazer essas amarras interdisciplinares. É, é um território que começou com a área rural, com os ministérios da área rural e meio ambiente, foi, mas isso foi lá atrás. Em 2010, eu participei de um edital do Ministério da Cultura só pra Território da Cidadania, porque conseguiu-se, naquela época, fazer um diálogo entre o MDA e os outros ministérios que teriam que ter editais também na área da cultura, na área da educação no fomento teatral, tem um proax específicos para as áreas rurais. Agora, minimamente essa comunidade tem que ta preparada para receber nem que seja o ônibus né, com o circo para poder ter espetáculo em determinado posto rural, como aconteceu com a "Arcas das Letras", as bibliotecas, que aqui na região, acho que foi distribuído, mas lá, por exemplo, onde eu fiz um trabalho na Amazônia, os caras roubaram as arca do povo, não chegou nas comunidades ribeirinhas, nem pros castanheiros onde tava colocado pra por. Então se a gente não voltar a ter essa dimensão do que que é desenvolvimento territorial e quais são os setores todos que estão envolvido neles, a gente vai discutir se, por

exemplo, por que que o pessoal da saúde não fez? Porque dificilmente dialoga com as outras áreas quando vai fazer as questões da do trabalho, então, por exemplo, o secretário de saúde, de maneira geral, não vai perceber que o que bate na saúde é, as vezes, desinformação de outras áreas que não fizeram seu trabalho preventivo..."

Fala que foi corroborada pelo mediador, que afirmou a hegemonia da questão agrícola (e de seus órgãos representantes, da sociedade civil e poder público) nos debates da maioria dos Colegiados (tema de sua dissertação de mestrado) e completa:

"(...) acho que é bem lembrado, essa retomada, aqui é um território da Cidadania, e que discute desenvolvimento territorial, é um debate que precisa ser retomado (...) inclusive, quando você olha pro Colegiado de vocês aqui, vê se os demais setores estão representados? falta diálogo, interação com os demais ministérios", - o que reverberou, inclusive, na suspensão da Matriz de Ações, pois constatou-se que os Ministérios que propunham determinadas ações não abriam um edital específico para o financiamento da mesma, ou seja, não foram destinados recursos específicos para as ações propostas aos Territórios da Cidadania, eram recursos que já estavam comprometidos com o que já seria repassado obrigatoriamente aos municípios.

São temas também das reuniões do CODETER:

- **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) Campo:** situação de alguns cursos já iniciados, processo de contratação de professores, participação na elaboração dos planos pedagógicos, programas das disciplinas e cursos e, também, no final do ano (meses de novembro e dezembro) entregas de certificados aos alunos dos cursos de "Agricultor Familiar" e "Agricultor Agroflorestal", realizados nos municípios de Presidente Epitácio, Presidente Venceslau e Teodoro Sampaio, através do Instituto Federal de Presidente Epitácio.

- **Edital Proinf:** Criada com o objetivo de estruturar e qualificar os serviços públicos locais para produção, armazenamento, transporte, comercialização e inspeção sanitária, a Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) visa, com aporte de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), apoiar projetos que contribuam para a fomentação da segurança alimentar e nutricional, da geração de renda, diminuição da pobreza e das desigualdades sociais, de gênero e etnia e promova a melhoria na qualidade de vida de seu público alvo, a Agricultura Familiar (Manual PROINF, MDA/SDT, 2014).

No Estado de São Paulo foram contemplados, no período de 2003 a 2010, 88 projetos, sendo 42 deles no Pontal do Paranapanema, 29 no Vale do Ribeira e 17 no Sudoeste Paulista, representando um investimento de R\$ 9.578.700,11. No pontal do Paranapanema, apenas 16 municípios (50% do total) tiveram projetos contemplados, com destaque para os municípios de Teodoro Sampaio, Mirante do Paranapanema e Presidente Venceslau, com 7, 6 e 5 projetos contemplados respectivamente, segundo comparou Souza (2015), com base nos dados do Sistema de Gestão Estratégica (SGE - 2012).

Os Colegiados Territoriais devem desempenhar um papel fundamental no processo de priorização, elaboração e seleção dos projetos enviados ao Proinf, no sentido de garantir que os mesmos sejam baseados nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e considerem os princípios da Agroecologia e da Economia Solidária, segundo informado pelo Assessor Territorial. A participação nas reuniões do Colegiado cria chances de influenciar na definição dos temas que serão prioritários na seleção e acompanhamento dos projetos.

Na ocasião da pesquisa de campo, acompanhamos a realização da "Jornada Técnica de Avaliação, Planejamento e Monitoramento das Atividades - Consórcio Público e Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)" que tinha como objetivo estipular diretrizes para estruturação de projetos para incorporação ao SUASA.

Ficou a cargo do NEDET fazer o levantamento do SIM e Vigilância Sanitária, sobre a "legislação e estrutura: Existe? Funciona?". Também no decorrer desse evento foram proferidas palestras com a gestora estadual do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi-POA), Andréa Figueiredo Procópio de Moura, que apresentou algumas diretrizes do sistema de inspeção sanitária e com o Delegado Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Estado de São Paulo, José Reinaldo Prates, que falou sobre como funciona um consórcio público e alguns aspectos particulares ao SUASA³⁷.

³⁷ Regulamentado pelo Decreto n. 5.741 de 30 de março de 2006, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) unifica todos os sistemas de inspeção sanitária do país, facilitando assim, a inserção dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização de sua produção. O Sistema tem como objetivo garantir, de forma integrada e descentralizada, a "saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços, e a identidade, qualidade e segurança higiênico, sanitária e tecnológica dos produtos finais destinados ao consumo" e pode vir a representar um grande alento a Agroindústria Rural de pequeno porte que, anteriormente, era vítima de um sistema lento e burocrático, obrigada a ter seus produtos

Ao final, definiu-se (para uma próxima reunião) a discussão dos projetos que serão selecionados e submetidos ao Proinf. O MDA exige que sejam apresentados, hierarquicamente, três temas prioritários para a aprovação dos mesmos. Neste encontro decidiu-se que o tema de maior prioridade será a inserção dos produtores familiares no SUASA.

Acompanhamos também a primeira reunião do ano de 2015, que tinha como temática o "Plano de Ações do NEDET e Planejamento do CODETER para o ano de 2015", ocorrida no início do mês de março. Destacamos neste ponto, a apresentação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), responsável por relacionar os projetos Proinf prioritários com problemas na elaboração e ou em sua execução, são eles:

1. Base de Serviços no Município de Mirante do Paranapanema. Problema: obra não finalizada, veículos sendo utilizados para outras finalidades pela Prefeitura;
2. Barracão no Assentamento São Pedro, município de Rancharia. Problema apresentado: trancado, não está sendo utilizado (contestado por um dos membros presente na Plenária, que alegou já ter utilizado o Barracão para atividades de ensino)
3. Projeto Hortas nos assentamentos do Município de Sandovalina. Problema apresentado: outorga;
4. Caminhão adquiridos pela Prefeitura de Iepê. Problema apresentado: os mesmos não estão sendo utilizados;
5. Beneficiamento de Café, município de Teodoro Sampaio: sem energia para operar o maquinário; (contestado por um dos membros da Plenária, que alegou o funcionamento das máquinas de beneficiamento)
6. Resfriadores de Leite. Problema apresentado: de manutenção e gestão - muitos encontram-se paralisados. Os resfriadores instalados são muito maiores do que a capacidade de produção de leite dos assentados e alguns foram colocados em pontos não estratégicos dentro dos assentamentos rurais. Para os participantes houve uso político dos recursos

inspecionados apenas pelo Serviço de Inspeção Municipal (SIM), o que restringia muito a circulação e a inserção de seus produtos num mercado mais abrangente do que a escala municipal

destinados para a compra dos tanques “O protagonismo dos assentados foi utilizado para solicitar o recurso, porém os mesmos ficaram refêns da Prefeitura, responsável pela liberação do mesmo”, segundo a fala de um dos participantes.

Devido a muitos questionamentos da Plenária em relação a atualidade do levantamento realizado pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial, optou-se pela criação de uma comissão para levantar quais são os reais problemas dos Projetos Proinf.

Os mesmos serão encaminhados para as "Mesas de Diálogo Territorial" instrumento emergencial do MDA, com a participação de representantes do mesmo e de agentes territoriais, tanto do NEDET quanto das câmara temáticas que visa, por meio de um plano de ação particular, colocar os projetos com deficiências em ordem.

Decisão da Plenária: Referendar a estruturação do SUASA como prioridade dos Projetos Poinf. Definição da Agenda de atividades da "Comissão de Sensibilização" para articulação e realização das atividades. Na ocasião foi marcada uma reunião própria para definição das atividades.

Nesta Plenária definiu-se como atividades a serem desenvolvidas pelo NEDET:

- Controle e monitoramento do programa "Minha Casa Minha Vida" (Programa nacional de habitação rural): Acompanhamento dos projetos que já foram apreciados pela Caixa Econômica Federal: Quais entraves? O NEDET deve auxiliar nas pendências. Emissão da relação de beneficiários.

Questão de energia nos assentamentos rurais: demanda de mudança do sistema monofásico para o trifásico. Ficou a cargo dos técnicos do ITESP (devido à boa penetração nos assentamentos rurais) identificar onde é necessário substituir o sistema de energia a partir da caracterização da demanda dos beneficiários do Programa "Luz para Todos".

Por fim, o Quadro 13 elenca, com base nas informações disponibilizadas pela Assessora técnica do CODETER, as principais atividades promovidas e realizadas pelo Colegiado. Estão representadas os convites (para eventos internos do Colegiado ou mesmo externos) que são destinados aos membros do Colegiado, os informes gerais e as reuniões e plenárias.

Quadro 13 - Descrição das principais atividades promovidas e realizadas pelo CODETER Pontal do Paranapanema

Atividades promovidas e divulgadas pelo CODETER Pontal do Paranapanema (2014)	Descrição da atividade
Reunião extraordinária Pronatec Campo	<p>Objetivo: discutir os encaminhamentos face a demanda de cursos apresentada para o segundo semestre, na Escola São Bento - Pé de Galinha - no município de Mirante do Paranapanema.</p> <p>Reunião pleiteada por representantes dos municípios de Mirante do Paranapanema e Sandovalina (aberta para todos os membros do Colegiado, bem como para representantes dos demais municípios que também apresentaram demandas de cursos para o Pronatec Campo, quais sejam: Indiana, Presidente Venceslau, Sandovalina, Narandiba, Presidente Epitácio e Rancharia).</p> <p>Presença do representante da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário, Sr. Manoel Dimas Tavares e do Diretor do Instituto Federal de Presidente Prudente, Sr. Caio Flausino.</p>
"Encontro Extraordinário dos Assentados da Reforma Agrária do Pontal do Paranapanema"	<p>Discussão das diversas questões relacionadas à vida da agricultura familiar e da Reforma para o desenvolvimento da Região, com a presença do Ministro licenciado da Secretária Geral da presidência da República Sr. Gilberto Carvalho.</p> <p>Organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).</p>
Programa Mulheres Mil"	<p>Conforme solicitado pelos participantes da reunião do Colegiado - O Programa, instituído pela Portaria do MEC nº 1.015, do dia 21 julho de 2011, tem como objetivo oferecer as bases de uma política social de inclusão e gênero, mulheres em situação de vulnerabilidade social têm acesso à educação profissional, ao emprego e renda. Faz parte das ações do programa Brasil Sem Miséria.</p>
Agricultores Familiares podem participar da BioFach	<p>Chamada Pública para seleção de Empreendimentos Familiares para participação em stand de exposição do MDA na BioFach, feira internacional de produtos orgânicos.</p>
2º Chamada Pública CONAB SUREG	<p>Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, no âmbito do PAA, para suplementação alimentar de grupos populacionais específicos.</p>
Apresentação e Discussão da Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania	<p>Encontro anual para Apresentação e Discussão da Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania do próximo ano.</p>
Cerimônia de Entrega de Certificados Pronatec Campo	<p>Solenidade de entrega de certificados aos alunos do Pronatec Campo do curso de Agentes de Desenvolvimento Cooperativista</p>
Seminário sobre Comercialização e Integração de Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Reforma Agrária	<p>Temas abordados: Políticas Institucionais de Comercialização de produtos da Agricultura Familiar; Políticas Públicas para Agricultura Familiar; Lançamentos de novos créditos, renegociação de dívidas, Programa Minha Casa, Minha Vida Rural, Kits para a Feira de Reforma Agrária, Pronera, Eja ATER, entre outros.</p>
Seminário "Experiências Regionais de organização associativa e comercialização da produção"	<p>Atividade cancelada</p>
Plenária	<p>Estruturação de projetos PROINF para incorporação ao SUASA</p>
Como participar da seleção de empreendimentos de Agricultura Familiar que irão participar do stand do MDA na BioFach, na Alemanha em 2015.	<p>Diretrizes para os agricultores familiares interessados em participar do stand do MDA na BioFach 2015.</p>

Formatura da 1ª Turma do Pronatec Campo	Solenidade de entrega de certificados aos alunos do Pronatec Campo do curso de Agentes de Desenvolvimento Cooperativista, Seguido da Feira de Produtos Naturais da Agricultura Familiar dos Assentamentos de Martinópolis,
Cerimônia de Entrega de Certificados Pronatec Campo	Solenidade de entrega de certificados aos alunos do Pronatec Campo, dos cursos de Agricultor Familiar e Agricultor Agroflorestral, realizados nos municípios de Presidente Epitácio, Presidente Venceslau e Teodoro Sampaio, através do Instituto Federal de Presidente Epitácio.
Plenária do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER),	A pauta prevê discussão sobre o Plano Safra 2014/2015, reorganização do Núcleo Técnico da "Câmara Temática de Organização da Produção e Comercialização", indicação de representantes das microrregiões, além do Planejamento e discussão das principais ações a serem desenvolvidas pelo CODETER no ano de 2015
Cerimônia de Entrega de Certificados Pronatec Campo	Solenidades de entregas de certificados aos alunos do Pronatec Campo, dos cursos de Agricultor Familiar e Agricultor Agroflorestral, realizados nos municípios de Narandiba, Presidente Bernardes e Rancharia, através do Instituto Federal campus de Presidente Prudente
Seminário Regional da Educação do Campo - Pontal do Paranapanema e Andradina	O Seminário é uma realização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em parceria com o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE) e Prefeituras Municipais de Teodoro Sampaio, Mirante do Paranapanema e Sandovalina.
"II Encontro de Agroecologia do Pontal do Paranapanema	Temas abordados: Soberania Alimentar, proposta de criação do Centro de Referência em Agroecologia do Pontal do Paranapanema, Mística, Sementes Crioulas. Org: MST - parceiros: INCRA, CATI, ITESP, FCT-UNESP, ESALQ-USP, CONAB, MAPA, SENAR
"Seminário Regional da Educação do Campo - Pontal do Paranapanema e Andradina"	O Seminário é uma realização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em parceria com o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE) e Prefeituras Municipais de Teodoro Sampaio, Mirante do Paranapanema e Sandovalina.
Processo seletivo para o curso de Pedagogia da Terra com a UFSCar	Curso de Pedagogia da Terra, oferecido pela Universidade Federal de São Carlos em parceria com o INCRA.
Edital de Seleção Pública nº2014/020 - ECOFORTE - Extrativismo	Divulgação, diretrizes e prazos para participação do Edital de Seleção Pública nº2014/020 - ECOFORTE - Extrativismo

Fonte: Assessora Territorial de Gestão Social do CODETER Pontal do Paranapanema.
Org.: Antonio Carlos Ferreira Junior, 2014

Síntese do capítulo 5

Ao adotar a perspectiva territorial na formulação de políticas destinadas ao desenvolvimento, o Estado tenta democratizar a gestão pública, estimulando a criação de novos espaços de governança, conselhos (arranjos sociais locais) de caráter consultivo e deliberativo, ampliando as responsabilidades de instâncias menores (subnacionais) na formulação e gestão das políticas públicas.

A importância desses espaços se deve ao estímulo e ao fortalecimento da autonomia dos atores sociais, ao permitir, por meio da participação e do controle social, a manifestação política múltipla, o reconhecimento do direito de interferência nas decisões políticas. Tem como desafio, em um país com tamanha desigualdade, incluir e dar maior visibilidade aos atores sociais que não estão inseridos ou articulados nestes espaços de diálogo.

O propósito é robustecer uma gestão cada vez mais social como um dos pilares que sustentam as políticas territoriais. No escopo do Programa Territórios da Cidadania estabeleceu-se os colegiados territoriais como núcleo responsável por articular e fortalecer as tramas e redes que compõem o tecido social do território e conduzir os atores locais a exercitarem seu papel como cidadãos. O provimento desses espaços, onde esses laços e redes podem ser praticados e fortalecidos, torna-se fundamental, pois neles ampliam-se a transparência e os mecanismos participativos no processo de gestão social.

A participação nas atividades do Colegiado do Territorial do Pontal Paranapanema (CODETER) possibilitou que apreendêssemos e como se efetiva essa estratégia de gestão, seus desdobramentos e resultados na realidade do Pontal do Paranapanema. As principais adversidades observadas foram:

- Participação: A questão da participação ainda é bastante debatida nas reuniões do CODETER. Foi possível acompanharmos duas fases distintas desse processo de mobilização, um primeiro, quando a adesão dos atores sociais era muito baixa e, mais recentemente, com a participação já subsidiada e com maior número de participantes nas reuniões.

- Sensibilização/Participação dos Prefeitos: Baixa adesão das Prefeituras em participar das reuniões ou mesmo Plenárias do Colegiado o que torna mais difícil as deliberações a respeito das demandas do território.
- Setorização da perspectiva territorial: Composto por quatro câmaras temáticas (Educação e Cultura; Organização da Produção; Direitos e Desenvolvimento Social e Saúde) - a articulação das mesmas ocorre apenas para dar suporte as questões de estruturação produtiva - agropecuária;
- Elaboração e controle social de Projetos Proinf: um número significativo de projetos com problemas na elaboração. Os gestores relataram também dificuldades em acompanhar a execução dos Projetos em curso nos municípios participantes.

V. Considerações Finais

"(...)é impossível imaginar que o país encontrará o caminho do dinamismo com coesão social e conservação ambiental sem encontrar uma solução para o Brasil rural"

Arilson Favareto, 2006

Por muito tempo subestimado, o espaço rural foi palco de um processo de modernização conservador e ambientalmente predatório que, atrelado a industrialização da agricultura, promoveu uma integração restritiva dos produtores aos mercados, e seus desdobramentos não foram suficientes na promoção de um desenvolvimento sócio-econômico amplo e efetivo. O advento da globalização e as conseqüentes alterações econômicas, atreladas a importância crescente da questão ambiental, ampliaram o arquétipo de ruralidade. O espaço rural adquiriu novas funcionalidades, passou a exibir e articular novas dimensões, repaginando assim a dinâmica campo-cidade, exigindo novas abordagens para a sua compreensão.

Em 2001, José Eli da Veiga já chamava atenção para a necessidade da criação de um novo arranjo institucional que fosse capaz de promover articulações intermunicipais e fomentasse uma estratégia de desenvolvimento integrado, uma ajuda (um empurrão, nos termos do autor), por parte do governo federal, que ajudasse a coletividade no planejamento e realizações de ações locais. Que a atuação do Estado não se limitasse apenas ao repasse de recursos financeiros na tentativa de reverter o caráter de pouco desenvolvido que persiste sobre o espectro do campo brasileiro.

A emergência da abordagem territorial, que no Brasil ganhou força a partir de 2003, está relacionada ao reconhecimento desse novo status do espaço rural, não mais relegado aos estigmas de atraso e pobreza, também relaciona-se à revisão dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento rural e ao esforço por parte do Estado em reafirmar seu papel enquanto coordenador/planejador de políticas e ações sociais agora sob o prisma da gestão social, partilhando responsabilidades com a sociedade civil, estimulando a criação de novos espaços de governança, conselhos (arranjos sociais locais) de caráter

consultivo e deliberativo, ampliando as responsabilidades de instâncias menores (sub-nacionais) na formulação e gestão das políticas públicas.

É um processo vagaroso e gradativo de redesenho de estruturas políticas e combate as vicissitudes do regime econômico vigente, caracterizado, até então, pela ausência de um projeto estratégico por parte do Estado, que ao longo da história minimizou sua atuação, buscando a liberalização extrema das políticas, na tentativa de se adequar a um padrão democrático liberal. Podemos afirmar que existe uma disposição por parte do Estado em reconsiderar uma articulação mais direta com a sociedade civil, processo este que está se desdobrando no âmago das forças políticas antagônicas vigente.

Confirmamos, ao longo do trabalho, que a abordagem territorial, ao adotar o Território como recorte espacial, proporciona instrumentos epistemológicos e normativos que possibilitam uma análise mais abrangente desse espaço rural cada vez mais complexo, multifuncional e multifacetado, de novos arranjos econômicos, sociais, culturais, que realça as especificidades locais e investe na construção de redes de articulação e mudanças.

O foco desse novo posicionamento são os territórios rurais com perfil historicamente fragilizados, como é o caso do Pontal do Paranapanema, no extremo oeste do Estado de São Paulo. Acompanhar parte desse processo possibilitou pontuarmos aspectos relevantes de ações que buscam construir e consolidar uma gestão mais social do território a partir do Programa Territórios da Cidadania.

Reconhecido como Território Rural pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário em 2004, e inserido ao Programa Territórios da Cidadania em 2008, o Pontal do Paranapanema tem uma identidade pautada, sobretudo, pelo tripé - conflitos de posse de terra (e a atuação inábil do Estado em relação a distribuição de terras), agricultura familiar promitente e a situação ambiental crítica - consoante aos resultados consolidados pelos Indicadores de Desenvolvimento (Índice de Condições de Vida, Indicador de Identidade Territorial, Índice de Capacidades Institucionais e de Desenvolvimento Sustentável), metodologia criada pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) para auxiliar na caracterização dos territórios.

Como forma de responder as questões norteadoras da proposta de pesquisa, detalhamos e analisamos como a política de desenvolvimento territorial sustentável

contribuiu, ou mesmo exigiu, que se constituísse uma rede de atores, conhecimento, informações e práticas sociais que ambicionam romper com a tradicional setorialização voltadas ao desenvolvimento do espaço rural. Para a realidade do Pontal do Paranapanema esta resposta é afirmativa no que se refere a constituição de uma dinâmica de participação e controle social, por mais que seja um processo incipiente, em movimento e que necessita de constante lapidação.

Analisamos como desenvolve-se, no escopo dessas políticas, a intenção de aprimorar os princípios da gestão social (capital social, participação popular e controle social) e a noção de sustentabilidade e abordá-los sob prisma territorial. A participação social é crucial em um regime democrático fortalecido pois possibilita, além da efetiva participação, que a população exerça o controle do que esta sendo proposto e realizado pelas políticas públicas.

Das particularidades do Programa Territórios da Cidadania no Pontal do Paranapanema analisamos como se conectam e se retroalimentam os principais instrumentos de comunicação e gestão (o Sistema de Gestão Estratégica, Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável a Célula de Acompanhamento e Informação (e sua forma mais atual e operacional, o NEDET), Matriz de Ações (junto com os Relatórios de Execução) o Colegiado Territorial) que engrenam substancialmente essa nova institucionalidade. Juntos configuram, na forma, a materialização de uma arquitetura institucional específica para fomentar a gestão social pretendida (estimulando a participação e o controle social) e assim catalisar a articulação/comunicação entre o Estado e a sociedade civil.

Porém, é o conteúdo que legitima a forma. Nesse ponto constatamos que, na realidade do Pontal do Paranapanema, a participação social encontra-se ainda em processo de construção/sensibilização, portanto, não é representativa. Ficou claro nos depoimentos apresentados que a dificuldade (muitas vezes financeira) em reunir atores sociais para os encontros e reuniões deliberativas é grande e persistente, tornando-se, repetitivamente, um tema involuntário e indispensável nos encontros, com extensos debates, conforme testemunhamos, reverberando de forma negativa na realização de outras atividades atribuídas e desempenhadas pelo CODETER.

Como avançar na consolidação da gestão social participativa e integradora sem a conscientização e inclusão, de forma eficiente, dos atores sociais, não apenas os envolvidos aos movimentos sociais, sindicatos ou federações, com a realidade agropecuária? Trata-se de um trabalho de conscientização lento e gradativo, de base e apoio (material ou simbólico), para que se possa incluir cada vez mais aqueles atores sociais que estão à margem, processo que Delgado *et al* (2007) chamaram de "empoderamento dos invisíveis" nas questões pertinentes ao Território. Neste ponto, a Participação Social no Pontal do Paranapanema ainda esbarra em alguns problemas característicos de um território pouco articulado, em que a participação dos agentes vincula-se a interesses estritamente econômicos. O CODETER deliberou como reação à esta dificuldade (e também para lidar com o problema de sede física), a realização de suas plenárias e encontros em diferentes municípios que compõem o Pontal do Paranapanema, na tentativa de incorporar participantes locais que estejam interessados, mas que não participam por falta de oportunidade.

Ficou claro também um reducionismo da proposta territorial. Se o recorte a partir do território possibilita um entendimento mais abrangente e integrado das relações, ações e práticas que compõem o tecido social, seja no ambiente rural ou no urbano, assim como suas complementaridades e interações, exigindo assim uma abordagem multidimensional e multisetorial, (contemplada de forma retórica nos documentos oficiais), na prática, observamos, seja pelo discurso dos participantes, seja pela oferta de ações incapaz de extrapolar a estruturação de cadeias produtivas e políticas sociais básicas, devido à pouca visibilidade que as demais questões provocam e, também, pela própria herança da antiga forma de atuação. Fica claro, portanto, que a pretensão de extrapolar a renitente abordagem setorial ainda não foi alcançada. Debilidade convergente com o que Favareto (2010) chamou de "inércia institucional" ao referir-se a dificuldade do Estado em superar a orientação arraigada de investir e alocar recursos a partir da lógica setorial.

O próprio discurso da sustentabilidade está comprometido. Reconhecido como um dos aspectos fundamentais da Identidade do Pontal do Paranapanema, a questão do meio ambiente, conforme constatamos, não esta sendo contemplada, não há articulação e continuidade entre as ações de recuperação ambiental desenvolvidas por diferentes agentes no território, ou mesmo a participação do Ministério do Meio Ambiente na relação de propostas ofertadas pela Matriz de Ações, o resultado é inexpressivo em sua paisagem.

Outro ponto de fragilidade na operacionalização da políticas territoriais, sobretudo do Programa Territórios da Cidadania, diz respeito alocação de recursos por parte dos Ministérios envolvidos. O montante de ações e recursos que foram territorializados e executadas no território diminuiu progressivamente no período de 2009 a 2013, endossando o que Favareto (2010) destacou como processo de desidratação do Programa, ao criticar como a dinâmica de investimentos via Matriz de Ações é praticamente forjada como uma espécie de "cardápio de ações" que já estavam planejadas e previamente selecionadas pelo poder executivo, em que determinado Território escolheria as de seu interesse de acordo com suas demandas prioritárias.

Ainda se tratando das principais vulnerabilidades do Programa, destacamos o papel subestimado dos Colegiados Territoriais. Conforme destacamos ao longo do trabalho, o CODETER do Pontal do Paranapanema tem se empenhado em promover uma gama variada de atividades, eventos, seminários, além de seus compromissos formais que lhe foram atribuídos e que contribuem para a consolidação do processo participativo dos atores sociais do território. Porém, sem um marco jurídico específico, as atividades, reuniões e encontros pouco ecoam não encontrando assim interlocução, limitando-se a mobilização de atores e discussões repetitivas das demandas do território.

A alocação de recursos provenientes do Poinf (suporte financeiro das políticas territoriais) está autorizada apenas aos órgãos públicos, ou à entidades que cumpram alguns requisitos específicos que, no caso dos Territórios da Cidadania, são os projetos elaborados de acordo com os temas priorizados pelo Território. No territorial do Pontal do Paranapanema apenas dezesseis (16) municípios conseguiram obter recursos via Projetos Proinf. Neste ponto, como anteriormente acontecia nos Conselhos Municipais, o poder de decisão está concentrado na figura dos Prefeitos que, muitas vezes, não estão interessados na dinâmica do Programa Territórios da Cidadania e, conforme destacamos, dificilmente participam das atividades do Colegiado.

O desafio, portanto, nestes novos espaços de governança (supostamente horizontalizada) está em superar circunstâncias de coerção hierárquica imanente da representação legal e simbólica do Estado, uma vez que os Colegiados Territoriais são dependentes juridicamente do mesmo e não surgiram de forma espontânea nestes territórios. Uma maior efetividade desses espaços vincula-se, dentro das transformações sociais

almejadas, à capacidade de inocular e fortalecer, cada vez mais, práticas que pulverizem a concentração unilateral de poder e tornem legítimas a participação e o controle social.

Merece destaque, também, o trabalho realizado pela Célula de Acompanhamento e Informação. Bastante atuante, fez um extenso trabalho de caracterização e diagnóstico do Pontal do Paranapanema, atuando como um canal de comunicação, gerando dados e informações para os demais comitês, para o próprio Colegiado e para os gestores da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), disponibilizados de forma pública no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), banco de dados territoriais, junto com o Sistema de Informações Territoriais (SIT), que visa fortalecer os laços entre a comunidade acadêmica e os demais atores sociais, de forma interativa. Atualmente na forma de Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial, pós-reformulação, encontra-se comprometido em assessorar as atividades do Colegiado, sobretudo auxiliando nas atividades de controle social das ações que foram territorializadas e dos projetos beneficiados ou com deficiências, dando continuidade as atividades de pesquisa sobre o Território.

Ao longo de quatro capítulos defendemos a tese, a partir da realidade do Pontal do Paranapanema, de que as políticas de desenvolvimento territorial rural sustentável (malgrado a dificuldade de avaliar uma política em curso, em constante processo de reformulação e aprimoramento) inovaram ao criar uma arquitetura institucional específica, a partir do emprego dos princípios da gestão social, que contribuiu efetivamente para a constituição de uma rede de atores sociais, conhecimento, informações e práticas sociais.

Porém, apesar de postular sobre a importância da identidade territorial e da gestão social e de descentralizar um conjunto de políticas relevantes para o desenvolvimento que pretende, a progressiva redução de recursos investidos através das ações e suas fragilidades, como a dificuldade em sensibilizar atores sociais variados, a ausência de um marco jurídico próprio ou mesmo a incapacidade em ampliar a abrangência das propostas e ações para além do setor agropecuário, revelam um descompasso (entre a intenção das políticas e a forma que a mesma é operacionalizada e executada nos territórios) que ganha contornos mais graves dentro de uma conjuntura política e econômica de crise iminente. Trata-se de uma perspectiva obscura que precisa ser enfrentada para que essa nova e arrojada proposta não tenha sua credibilidade e seus princípios desprestigiados.

VI. Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. In: Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – vols.28 nº 1, 2, 3 e 29, nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: Convênio FIPE/IPEA, 1998. 49 p. (Texto para Discussão, 641).
- ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. In: Revista Estudos Avançados. Vol.15, n. 32. (2001) São Paulo: IEA/USP
- ACIOLI, S. **Redes Sociais e Teoria Social: revendo os fundamentos do conceito**. Revista Informação-Informação, v.12, número especial, Londrina - PR, 2007.
- ALMEIDA, J. **Da ideologia à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável**. In: ALMEIDA, J., NAVARRO, Z. (org). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRG, 1997.
- ALY JUNIOR. O., **Políticas Públicas e Sustentabilidade no Desenvolvimento dos Assentamentos do Estado de São Paulo: um balanço dos anos de 2003-2005**.In: FERRANTE e ALY JUNIOR. O (org.) **Assentamentos Rurais: Impasses e Dilemas (uma trajetória de 20 anos)**. Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – Superintendência Regional de São Paulo, 2005.
- AMARAL FILHO, J. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local**. Planejamento e Políticas Públicas. n. 23, p. 261-286, jun. 2001.
- ANDRADE, M.C. de. **A questão do Território no Brasil**, Hucitec: Recife, 1995
- AQUINO, J. R. De , SCHNEIDER, S. **(Des)Caminhos da Política de crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural**. Artigo apresentado na I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, realizada no período de 10 a 12 de novembro de 2010, em Natal – RN.
- ARAÚJO, P.R.D. de. *Et al.* **Pontal Verde 1998-2004: Caminhos percorridos e Resultados Obtidos**.
- ASTIER, M.; MASERA, O.; GALVA, N- MIYOSHI, Y. **Evaluacion de sustentabilidade**. Um enfoque dinamico y multidimensional. SEAE/ SIGA/ ECOSR/ CIEco/ UNAM/ GIRA/ Mundiprensa/ Fundación Instituto de Agricultura Ecológica y Sustentable. Espana, 2008. p. 25-38.

BAGNASCO, Arnaldo. **Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa**. In: COCCO, G; URANI, André; GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BARBER, D.G., and LEDREW, E.F. 1991. **SAR Sea ice discrimination using texture statistics: a multivariate approach**. *Photogrammetric Engineering and Remote Sensing*, Vol. 57, No. 4, pp. 385–395.

BARONE, L.A. MELAZZO, E.S. (coords.) **Célula do Pontal do Paranapanema - SP**: Acompanhamento e Informação para o desenvolvimento rural. Relatório Anual - Edital MCT/CNPq/MDA/SDT/UNIVERSIDADE n. 05/2009 - Gestão de Territórios Rurais.

BARRETO, M.J. e THOMAS JUNIOR, A. **Os Impactos Territoriais da Monocultura da cana-de-açúcar no Pontal do Paranapanema - SP** - Revista Pegada – vol. 13 n.2, p. 46, dezembro/2012

BARRETO, M.J., THOMAZ JR. A. **Os Impactos territoriais da monocultura da cana-de-açúcar no Pontal do Paranapanema - SP**. Revista Pegada, Vol. 13, No 2 (2012)

BECATTINI, G. **The marshallian industrial district as a socio-economic notion**. In: PIKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (Ed.). **Industrial districts and interfirm cooperation in Italy**. International Institute for Labour Studies, ILO, Geneva, 1990.

BECK, U. **Risk society - towards a new modernity**. Londres: Sage publications. 1992

BEDUSCHI FILHO, L.C. **Sociedade, Natureza e Reforma Agrária: Assentamentos Rurais e Unidades de Conservação na Região do Pontal do Paranapanema**. (Dissertação Mestrado), Faculdade Administração e Economia – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2002.

BELIK, W. Estado, grupos de interesse e formulação de políticas públicas para a agropecuária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, SOBER, v. 36, no 01, p. 09- 33, Jan./Mar 1998.

BINDER, J.S. PERES, L.F., LIBONATI, R. **A utilização de dados GIMSS de NDVI no âmbito da DAS**. Anais do XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR Natal - RN, 25-30 de abril de 2009.

BLUME, R. **Território e Ruralidade: a desmistificação do fim do Rural**. Faculdade de Ciências Econômicas (FCE). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Dissertação de Mestrado. Porto Alegre/RS, 2004.

BONNAL, P; KATO, K. 2011. **O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro**. In: N. G DELGADO. e S. LEITE(Coord.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Serie desenvolvimento rural sustentável. V.14. Brasília: IICA.

BONNAL, P. e MALUF, R. S. **Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil**. Versão apresentada no I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis (SC), Agosto de 2007.

BOURDIEU, P. **O capital social** – notas provisórias. In: CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) *Escritos de Educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Porto, PT. Campo das Letras, 2006

BRANDÃO, C.A. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2012

BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar** - Decreto Nº 3.991, de 30 de outubro DE 2001. PRONAF, 2001.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1998.

BRASIL. **"Reflexões sobre os Colegiados Territoriais"** . I Encontro de Capacitação das Células de Acompanhamento e Informação da Região Nordeste. Coordenação Geral de Órgãos Colegiados. Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/SDT/CGOC), 2010

BRASIL. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-97**. CRISTO, C. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Relatório, 1998.

BRASIL. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), 2005

BRASIL. **Programa Territórios da Cidadania**. Apresentação (MDA), 2011.

BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)**. 1987, Bruxelas. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

BRASIL. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), 2005

BRUNDTLAND, G. H. (Org.) **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

BRUSCO, S. **The idea of the industrial district: its genesis**. In: PIKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENDERGER, W. (Ed.). *Industrial districts and interfirm cooperation in Italy*. International Institute for Labour Studies, ILO, Geneva, 1990.

BUARQUE, S.C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de Planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. CALEGARI, L., *et al.* **Análise da dinâmica**

de fragmentos florestais no município de Carandaí, MG, para fins de restauração florestal. Revista *Árvore*, Viçosa-MG, v.34, n.5, p.871-880, 2010

CAPORAL, F.R. e COSTABEBER, J.A. **Análise Multidimensional da Sustentabilidade:** Uma Proposta metodológica a partir da Agroecologia. In: *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*. Porto Alegre, v.3, n. 3 Jul/Set., 2002

CARMO, M. S. do. **Desenvolvimento Territorializado:** Assentamentos rurais e Agroecologia. In: FERRANTE E ALY JUNIOR (org.) *Assentamentos Rurais: Impasses e Dilemas (uma trajetória de 20 anos)*. Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – Superintendência Regional de São Paulo, 2005.

CARNEIRO, M. J. **Ruralidades:** novas identidades em construção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 11, outubro 1998: 53-75.

CARRION, R. da S. M.; CALOU, Â. **Pensar a gestão social em terras de 'Padinho Cícero'** (Prefácio). In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social:** Práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Poder da identidade.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

CASTORIADIS, C. **Introdução:** socialismo e sociedade autônoma. In: *Socialismo ou barbárie, O conteúdo do Socialismo*. São Paulo: Brasiliense, (1983[1979])

_____. **La démocratie comme procedure et comme regime.** In: *Le montage de L'insignifiance - Lês carrefours du labyrinthe IV*. Paris: Seuil, 1996

CERVEIRA FILHO, J. L. F. **A Racionalidade Cultural como Ferramenta de poder na orientação do processo decisório.** Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCAR, 2003.

COLONOMOS, A. **Emergence d'un objet et perspectives internacionalistes.** In: CHARILLON, F. et al. **Sociologie des réseaux transnationaux.** Paris: Editions L'Harmattan, 1995. 299p.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

COSTA, R.C. da, FUTEMMA, C.R.T. **Racionalidade com compromisso:** os assentados do Ribeirão Bonito (Teodoro Sampaio - SP) e o projeto de conservação ambiental. *Revista Ambiente e Sociedade*. V. 9, n. 1. Campinas jan/jun, 2006.

CROSTA, A.P. **Processamento Digital de Imagens de Sensoriamento Remoto.** Campinas, IG/UNICAMP, 170p., 1992.

CULLEN JR. L. A., *et al.* **Restauração de Paisagens e Desenvolvimento socioambiental em assentamentos rurais do Pontal do Paranapanema.** Revista Agriculturas. V. 3 – nº 03, 2006.

CUNHA, L.A.G. **Desenvolvimento Territorial:** Algumas reflexões teórico-conceituais derivadas de estudo monográfico. *in:* ALVES, A.F., CORRIJO, B.R., CANDIOTTO, L.Z.P. (org) **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia.** São Paulo: Expressão Popular, 2008. (p. 47- 62)

DALY, H. **Beyond growth.** Boston: Beacon Ed. 1996

DELGADO, Guilherme C. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária.** *Estud. av.* [online]. 2001, vol.15, n.43, pp. 157-172. ISSN 0103-4014.

DEMATTEIS G., **“Rivoluzione quantitativa” e nuova geografia,** Lab. de Geografia Economica, n. 5, Università Degli Studi di Torino, Torino, 1970.

DEMATTEIS, G. **Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali.** In: BONORA, P. (Org.). **Slot quaderno 1.** Bolonha: Barskeville, 2001. (p. 11-30).

DIAMOND, J. **Evolution, consequences and future of plant and animal domestication.** Nature, London, v. 418, p. 700-707, 2002.

DIAMOND, J. **Guns, germs and steel: the fates of human societies.** 2. ed. New York: W.W. Norton and Company, 2005. 496 p.

DIAS, L.S. *et al* **Reflexões dos Impactos Ambientais na Paisagem causadas pela cultura de cana-de-açúcar no Oeste Paulista,** São Paulo, Brasil, 14 EGAL - Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos, Peru, 2013.

ECHEVERRI, R., **Emergência e Evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania.** In: ARAUJO, T.B.de. (Coord.) **Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil, avanços e desafios.** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Representante do IICA no Brasil, Brasília, volume 12, 2010

ELVIDG, C. D.; CHEN, Z. **Comparison of broad band and narrow-band red and nearinfrared vegetations indices.** Remote Sensing Environment, v.54, n.1, p. 38-48, 1995.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - do agrário ao territorial.** PROCAM-USP, 2006 (Tese de doutorado)

_____ **A Abordagem Territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou "inovação por adição"?** Estudos Avançados 24 (68), 2010.

_____ **As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva - uma década de experimentações.** Desenvolvimento em Debate. V1. N.2, p.47-63, janeiro-abril e maio-agosto 2010.

FERRANTE, V.L.S.B., BARONE, A.L. **O lugar dos assentamentos no desenvolvimento local/regional:** dilemas e perspectivas futuras. In: Revista UNIARA, n.17/18. São Paulo: 2005/2006

FERREIRA JÚNIOR, A. C. **Ações e políticas públicas para o desenvolvimento dos assentamentos Santa Terezinha da Alcídia e Alcídia da Gata em Teodoro Sampaio/SP.** Monografia de Bacharelado em Geografia. Presidente Prudente, FCT/UNESP, 2007.

FERREIRA JÚNIOR, A. C. **Recuperação Ambiental em assentamentos rurais: O programa Pontal Verde no Santa Rosa I, São Paulo, 2010.**

FERREIRA, E.S., PESSOA, V.L.S., **Capital Social e Desenvolvimento Territorial:** uma abordagem teórico - conceitual. Campo - Território: revista de geografia agrária, v. 7, n. 14, p. 1-33, ago., 2012

FREYRE, G. **Casa grande e senzala.** Lisboa: Livros do Brasil, 1957.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S. **As dimensões da governança territorial:** delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, M.A.; SPÓSITO, E.S.. (Org.). **Territórios e Territorialidades:** teorias, processos e conflitos. 1. ed. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2009. v. 1. 368p.

GALO, M.L. B. T., NOVO, E. M. L. M. **Índices de paisagem aplicados à análise do Parque Estadual Morro do Diabo e entorno.** Anais IX Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Santos, Brasil, 11-18 setembro 1998, INPE, p. 111-122.

GOVERNA, F. **Sul ruolo attivo della territorialità.** In: DERMATTEIS, G.; GOVERNA, F. (a cura di). **Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità:** Il modello Slot. Milano: Angeli, 2005. P. 39-67

GROSSMAN, G. E KRUEGER, A. B. **Economic growth and the environment.** In: **Quartely Journal of Economics**, vol. 110 (02), p.353-377. May/1995

GULINK, H.; WALPORT, O. e JANSSENS, P..1993. **Landscape structural analysis of central Belgium using SPOT data.** In: Raynes-Young, Green, D. R. e Cousins, S. H. (Eds). **Landscape Ecology and GIS.**Taylor and Francis, London

HAESBAERT, R. **Territórios Alternativos.** São Paulo: Contexto, 2006.

HAESBAERT, R. **Território e Multiterritorialidade:** um debate. GEOgraphia - Ano IX - No 17 - 20, Rio de Janeiro, 2007

HAESBAERT, R. **Identidades territoriais.** In: ROSENDAHL, Zeny; CORREA, Roberto Lobato. **Manifestações da cultura no espaço.** Rio de Janeiro: Eduerj, 1999.

HESPANHOL, R. A. de M. **Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais e Associações de Produtores em Municípios Selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo**. Revista Informações Econômicas, SP, v.36, n.5, maio 2006.

HESPANHOL, A. N. **Desafios da geração de renda em pequenas propriedades e a questão do Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. in: ALVES, A.F., CORRIJO, B.R., CANDIOTTO, L.Z.P. (org) **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. (p. 81-94).

HESPANHOL, A. N. **A Incorporação da perspectiva do Desenvolvimento Territorial nas políticas públicas brasileiras: avanços e limites**. In: CUNHA, L. *et al* (coord.) **As Novas Geografias dos Países de Língua Portuguesa - Paisagens, Territórios, Políticas no Brasil e em Portugal**, Coleção Iberogeografias, v.16, p. 307 - 322, 2010.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Imagens CBERS (China Brazil Earth Resources Satellite)** Disponível em: <<http://www.dgi.inpe.br/CDSR/>>.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

KAGEYAMA, A. & SILVA, J. G. **A Dinâmica da Agricultura Brasileira: Do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais**. Campinas, 1988. (Mimeografado).

KAGEYAMA, A. (coord.). **O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais**. Campinas, 1987. 121 p. (mimeografado).

KAWAMURA, Y. In: BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania, Pontal do Paranapanema (SP)**. Brasília: MDA/SDT, 2007.

KUZNETS, Simon. **Economic Growth and Income Inequality**. American Economic Review, v.45, p.1-28. 1995.

LAYRARGUES, P. P.: **Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: evolução de um conceito?** 1992

LEITE, J. F. **A ocupação do vale do Paranapanema**. São Paulo: Hucitec, 1998

LEITE, S. **Desafios e os Avanços das políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais**. In: IICA Brasil Informa. 2013

LEITE, S.P., *et al* **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. In: MIRANDA, C. TIBURCIO, B. (organizadores) **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. V. 8, Brasília: IICA, 2008 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável)

LEPRIEUR, C., VERSTRAETE, M. M., PINTY, B. **Evaluation of the performance of various vegetation indices to retrieve vegetation cover from AVHRR data**. Remote Sensing Reviews, v. 10, p. 265-284, 1994

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988

LOCK, R. E. M. e KIRCHNER F.F. (1997). **Classificação de imagens multiespectrais de landsat tm e feições de textura: mapeamento da cobertura da terra**. *Floresta* 27(12), 41– 58.

MARTINS, J. de. **O cativo da terra**. 3ed., São Paulo, HUCITEC, 1986.

MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J. & BEHRENS, W.W. **Limites do crescimento- um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

MEDEIROS, R.M.V. **Território, espaço de identidade**. In: SAQUET, M., SPOSITO, E.S. (Orgs) **Território, Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, Programa de Pos- Graduação em Geografia.

MENDONÇA, L.J.V.P. de. Políticas Sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. De textos e Contextos (Porto Alegre), v.11, n.1, p. 65-73, jan/jul 2012.

MONTIBELLER FILHO, G. **Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: Conceitos e Princípios**. Textos de Economia, Florianópolis, v. 4, a. 1, p. 131-142,1993

MORONI J. A. **Agendas para a Participação**. In: SOUTO, A.L.S. e PAZ, R.D.O. (org.) **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios** – São Paulo: Instituto Pólis, 2012. 132p. - (Publicações Pólis; 52)

MOREIRA, M. A. **Fundamentos do Sensoriamento Remoto e Metodologias de Aplicação**. 3. ed. Viçosa: Ed. UFV, 2005. 320 p.

MÜLLER, G. **O complexo agroindustrial brasileiro**. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 13:1-14, 1981.

ORTEGA, A.C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Alínea, Uberlândia, MG: Edefu, 2008.

ORTEGA, A.C. (org) **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007.

ORTEGA, A.C., MATOS, V.A. **Território, Desenvolvimento Endógeno e Capital Social em Putnam e Bourdieu**. *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis. Vol. 12, n. 24, maio/ago 2013

PASSOS. M.M. dos. **A paisagem do Pontal do Paranapanema - uma apreensão geofotográfica**. *Acta Scientiarum Human and Social Sciences* Maringá, v. 26, no. 1, p. 177-189, 2004

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Trad. Maria Verônica Morais Souto. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009.

PNUMA. PNUMA no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44>>. Acesso em: 01 fev. 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio – **A Revolução Brasileira** – 7a edição, São Paulo, Brasiliense, 1987.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia - a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

QUEIROZ, Maria Isaura P de. **Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo, LCT/EDUSP, 1978.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993 (1980)

REPENTE. **Controle Social das Políticas Públicas**. Participação popular na construção do poder local. POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - n. 29, Agosto/2008

ROCA, Z., OLIVEIRA, J.A. **A Paisagem como elemento da identidade e recurso para o desenvolvimento**. Centro de Estudos de Geografia e Desenvolvimento -CEGED,. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. Trad. de E. Araujo. - São Paulo: Vértice, 1981

_____ **Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

_____ **Estratégias de Transição para o Século XXI - Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel - Fundap. 1993

SACK, R. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press.

SAITO, E. A. **Mapeamento de cana-de-açúcar em áreas de assentamento de reforma agrária no município de Mirante do Paranapanema-SP utilizando imagens CCD/CBERS-2B**. INPE. Anais do XIV Simpósio de Sensoriamento Remoto - Natal, Brasil, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais 2009, p.419-426

SANCHES, M.C., ZUBCOV, I. GALO, M.L.B.T. **Análise da Evolução da Cultura de cana-de-açúcar nas áreas de conflitos territoriais**. In: Anais do XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, INPE. Curitiba, PR, Brasil, 2011.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. Fundamentos Teórico e metodológico da geografia. Hucitec. São Paulo, 1988

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção** / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. *et al.* **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**- Rio de Janeiro: Lamparina, 2007

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização do pensamento único à consciência universal**. 9ª edição. Editora Record – Rio de Janeiro – São Paulo – 2002.

SANTOS, R.A., MARSCHER, W. **Identidade territorial e desenvolvimento: A formulação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Sudoeste do Paraná**. *in*: ALVES, A.F., CORRIJO, B.R., CANDIOTTO, L.Z.P. (org) **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. (p. 95-116)

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996

SAQUET, M. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____, M. **O território: diferentes interpretações na literatura italiana**. *In*: SPOSITO, E.S. SAQUET, M., RIBAS, A.D. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão-PR: Unioeste, 2004, p.121-147.

_____, SPOSITO, E.S. (Orgs) **Território, Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, Programa de Pós- Graduação em Geografia. 2009

_____, SPOSITO, E.S. **Território, Territorialidade e Desenvolvimento: Diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil**. *in*: ALVES, A.F., CORRIJO, B.R., CANDIOTTO, L.Z.P. (org) **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. (p. 15-32).

_____, M. A. **Por uma abordagem territorial**. *in*: SAQUET, M. A. e SPOSITO, E. S. (org.) **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2009 p.73-92

_____, M.A., BRISKIEVICZ, M. **Territorialidade e Identidade: um patrimônio no desenvolvimento territorial**.

SARAMAGIO, F. **Desenvolvimento: uma noção entre o imaginário e a realidade**. Anais do IV Congresso Português de Sociologia. Universidade de Coimbra: 2000 (p.106-141).

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade - problemas de definição em escala européia**. Programa de Seminários INEA sobre desenvolvimento nas áreas rurais - Métodos de análise e políticas de intervenção. Roma: Outubro, 1996. Traduzido por KAGEYAMA, A.

SAWAYA, R. R. **Liberalismo Humanista: Amartya Sen e o Desenvolvimento**. *In*: (consultado dia 13 de agosto de 2013)

SCHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n.11, p. 88-125, jan/jun. 2004

SCHNEIDER, S., TARTARUGA, I. G. P. **Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais**. *Raízes*:

Revista de Ciências Sociais, Campina Grande/Paraíba. Universidade Federal Campina Grande. Vol.23, 01 e 02, p.99-117, jan-dez 2004

SEN, A. **O desenvolvimento como expansão das capacidades**. Lua Nova. São Paulo, n. 28/29, p. 313-333; 1993

_____. **O Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SILVA, J.G. da. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981. 210 p.

SILVA, J. G. da. **O novo rural brasileiro**. Nova Economia. v. 7, n. 1, p. 43-81, 1997.

_____. **A Modernização Dolorosa**. Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.192 p.

_____. **Complexos Agroindustriais e outros complexos**. Reforma Agrária. Campinas, 3 (21): 5-34, 1991.

SILVA, E.R.A. da. 1999. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998**. Brasília, IPEA, 48 p.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988

SOJA, M.L. de. **Geografias pós-modernas. A reafirmação do espaço na Teoria Social Crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993

_____. **O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: CASTRO, I.E de *et al.* (Org.). Geografia conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995

SOUZA, Jessé de. **A modernização seletiva**. Brasília, EdUnB, 2000.

SOUZA, S.P.de. **Desenvolvimento Territorial no Estado de São Paulo: entre a realidade e a utopia**. Texto produzido para a reunião do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA), FCT/UNESP, 2015.

SOUZA, E.A. e PEDON, N.R. **Território e Identidade**. Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas Três Lagoas - MS, V 1 – n.6 - ano 4, Novembro de 2007

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013

SOUZA, R. J. de e PASSOS, M. M. dos. **Algumas reflexões sobre o território enquanto condição para a existência da paisagem**. Texto final da disciplina “O tempo, o espaço e o território: uma questão de método”. Programa de pós-graduação em Geografia da FCT-UNESP, campus de Presidente Prudente, no segundo semestre de 2007

SOUZA FILHO, J. R. **Desenvolvimento Regional Endógeno, Capital Social e Cooperação**. PPGA/UFRG, 2005.

SZWAKO, J. **Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia**. In: SOUTO, A. L. E PAZ, R. (org) **Novas Lentes sobre a Participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TEIXEIRA, A. C. C., *et al.* **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. In: SOUTO, A.L.S. e DA PAZ, R.D.O. (org.) **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. 132p. - (Publicações Pólis ; 52)

TENORIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 32, n. 5, set./out./1998.

TUAN, Y. F. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. 1930. Tradução de O. Livia de, São Paulo: Difel, 1983

VEIGA, J.E. da **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento**. Estudos Avançados 15 (43), 2001

VEIGA, J.E. da. **Cidades imaginarias: o Brasil eh menos urbano do que se calcula**. Campinas/SP: autores associados. 2002

VEIGA, J. E. da. Apresentação. Cienc. Cult. [online]. 2006, vol.58, n.1, pp. 20-23. ISSN 2317-6660.

WAIZBORT, L. (org.). **Dossiê Norbet Elias**. São Paulo: Edusp. 1999

WANDERLEY, M. de N. B. **A ruralidade no Brasil moderno**. Por un pacto social pelodesenvolvimento rural. En publicacion: ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. Norma Giarracca. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2001. ISBN: 950-9231-58-4

WATTS, D. J. **Small worlds: the dynamics of networks between order and randomness**. New Jersey : Princeton University, 1999.