



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO
BRASIL (2003-2016): UM ESTUDO DO TERRITÓRIO SUDOESTE PAULISTA
(SP)**

WOLNEY FELIPPE ANTUNES JUNIOR

ARARAS

2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO
BRASIL (2003-2016): UM ESTUDO DO TERRITÓRIO SUDOESTE PAULISTA
(SP)**

WOLNEY FELIPPE ANTUNES JUNIOR

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto

Coorientadora: Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Agroecologia e Desenvolvimento
Rural como requisito parcial à
obtenção do título de MESTRE EM
AGROECOLOGIA E
DESENVOLVIMENTO RURAL

ARARAS

2020

Felipe Antunes Junior, Wolney

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
NO BRASIL (2003-2016): UM ESTUDO DO TERRITÓRIO SUDOESTE
PAULISTA (SP) / Wolney Felipe Antunes Junior. -- 2020.

143 f. : 30 cm.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos, campus
Araras, Araras

Orientador: Ricardo Serra Borsatto; Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo
Banca examinadora: Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo; Ana Terra Reis;
Alice Miguel de Paula Peres

Bibliografia

1. Desenvolvimento Territorial. 2. Políticas Públicas. I. Orientador. II.
Universidade Federal de São Carlos. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo Programa de Geração Automática da Secretaria Geral de Informática (SIn).

DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

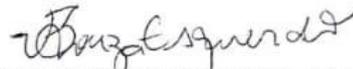
Bibliotecário(a) Responsável: Maria Helena Sachi do Amaral – CRB/8 7083

MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
DE

WOLNEY FELIPPE ANTUNES JUNIOR

APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL, DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SÃO CARLOS, EM 31 DE JANEIRO DE 2020.

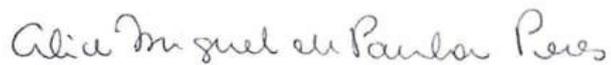
BANCA EXAMINADORA:



VANILDE FERREIRA DE SOUZA-ESQUERDO

COORDENADOR

FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA/FEAGRI - UNICAMP



DRA. ALICE MIGUEL DE PAULA PERES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – LAGOA DO SINO



DRA. ANA TERRA REIS

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – PRESIDENTE PRUDENTE

AGRADECIMENTOS

São várias as pessoas que merecem os meus sinceros agradecimentos.

Começo pelos meus pais. Se não fossem todo o apoio e incentivo dados por eles, provavelmente eu não teria cursado este mestrado. Numa sociedade tão desigual, me sinto um privilegiado, pois tive a oportunidade de me dedicar exclusivamente aos estudos. Acompanho a luta diária de meus colegas que, além da pesquisa, têm outros trabalhos e têm de contribuir financeiramente com suas respectivas famílias. Não é uma tarefa nada fácil.

Agradeço também às minhas irmãs, Aline e Ana, as quais sempre estiveram comigo.

Agradeço a todos os amigos feitos ao longo desses dois anos. Na figura de Alisson, Kadoshe, Diego e Bruna, que foram aqueles que eu mais convivi e dialoguei, agradeço a todos os colegas de PPGADR.

Não poderia deixar de agradecer à Fernanda, que foi a minha companheira por nove anos. Neste período ela sempre me apoiou e sempre esteve ao meu lado.

Agradeço ao Ricardo e à Vanilde pelas orientações e pelas conversas. Acredito que, juntos, conseguimos fazer um bom trabalho. Graças aos dois pude avançar na minha carreira acadêmica e, por isso, sou muito grato.

Agradeço ao Rômulo Henrique e ao Chico Feitosa. Sem eles esse trabalho não teria avançado. Todo o acesso aos documentos bem como aos contatos para a realização das entrevistas teve o auxílio deles. Agradeço a todos aqueles que participaram me concedendo uma entrevista e me relatando as suas experiências no território. A confiança estabelecida nesses contatos foi incrível, espero poder retribuir através desta pesquisa.

Agradeço ao Henrique Carmona, Fábio Grigoletto e Ana Terra pelas dicas e sugestões na banca de qualificação. A experiência de qualificar na Lagoa do Sino, Buri, Sudoeste Paulista, e propor uma tarde de debate foi super importante e significativa.

Agradeço à Patricia por ter sido tão incrível, atenciosa e parceira nessa fase da minha vida. Foram várias as transições e transformações ocorridas nesses últimos tempos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. E, por fim, gostaria de agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural/PPGADR.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE TABELAS.....	5
ÍNDICE DE FIGURAS	6
ÍNDICE DE MAPAS.....	7
RESUMO	8
ABSTRACT	9
CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Apresentação	11
1.2 Problematização.....	12
CAPÍTULO 2. APORTES TEÓRICOS	20
2.1 Apontamentos sobre Território e Desenvolvimento Territorial.....	21
2.1.1 Concepções sobre Território	21
2.1.2 Noções de Desenvolvimento Territorial	25
2.2 Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e os Arranjos Institucionais	31
2.2.1 As contribuições das experiências internacionais	31
2.2.2 As políticas públicas brasileiras de enfoque territorial.....	34
2.2.3 Abordagem a partir dos arranjos institucionais	40
CAPÍTULO 3. O TERRITÓRIO ESTUDADO	46
3.1 Apresentação do CONSAD Sudoeste Paulista	47
3.2 Caracterização do Território Sudoeste Paulista	49
3.2.1 Breve contextualização do território Sudoeste Paulista e suas representações	49
3.2.2 Caracterização histórica do território Sudoeste Paulista.....	55
CAPÍTULO 4. CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	65
4.1 Entrevistas Semiestruturadas.....	66
4.2 Análise Documental	74
CAPÍTULO 5. A COMPOSIÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL E O PAPEL DOS ATORES LOCAIS NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS	78
5.1 A composição do colegiado territorial.....	79
5.2 O papel dos atores locais nas políticas territoriais	85
5.2.1 Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008).....	85
5.2.2 Período Territórios da Cidadania (2009-2016).....	93
5.3 O “Território” nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial.....	101

CAPÍTULO 6. O DESAFIO EM PROMOVER AÇÕES INTERMUNICIPAIS, INTERSETORIAIS E INOVADORAS	103
6.1 As Ações	104
6.1.1 Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008).....	104
6.1.2 Período Territórios da Cidadania (2009-2016).....	106
6.2 O Desafio em Promover Ações Intermunicipais, Intersetoriais e Inovadoras.	108
6.2.1 Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008).....	111
6.2.2 Período Territórios da Cidadania (2009-2016).....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Fichas Sintéticas: critérios de descrição das políticas públicas.....	42
Tabela 2. Classificação das capacidades técnico-administrativa e político-relacional	43
Tabela 3. Multiplicidade de arranjos no Sudoeste Paulista	54
Tabela 4. Informações das entrevistas realizadas	72
Tabela 5. Documentos analisados	76
Tabela 6. Sumário dos elementos que configuram o arranjo institucional do Programa Fome Zero e do PRONAT (2004-2008).....	92
Tabela 7. Sumário de elementos que configuram o arranjo institucional do Programa Territórios da Cidadania (2009-2016).....	100
Tabela 8. Projetos e Ações no Território Sudoeste Paulista no Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008).....	104
Tabela 9. Projetos e Ações no Território Sudoeste Paulista no Período Territórios da Cidadania (2009-2016).....	106
Tabela 10. Síntese das capacidades de atuação do arranjo institucional no Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008).....	115
Tabela 11. Síntese das capacidades de atuação do arranjo institucional no Período Territórios da Cidadania (2009-2016).....	120

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Modelo analítico de políticas públicas	42
Figura 2. As amostras e seus respectivos critérios.....	70
Figura 3. Recortes temporais e seleção dos entrevistados	71
Figura 4. Composição das diretorias do colegiado territorial (comparação entre representantes do poder público, sociedade civil e setor representado) para cada período de análise.	80
Figura 5. Conselheiros do colegiado territorial (comparação entre os setores do território representados) em cada período de análise.	81

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Municípios que no âmbito das políticas territoriais formavam o Território Sudoeste Paulista.....	48
Mapa 2. Sudoeste Paulista a partir da 16ª Região Administrativa de São Paulo e pelas Regiões Imediatas do IBGE.	50

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL (2003-2016): UM ESTUDO A PARTIR DO TERRITÓRIO SUDOESTE PAULISTA (SP)

Autor: Wolney Felipe Antunes Junior

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto

Coorientadora: Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo

RESUMO

Entre os anos de 2003 e 2016, o Brasil experimentou uma série de políticas públicas descentralizadas, em que algumas adotavam a abordagem territorial. Entre essas: o Programa Fome Zero, através dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT); e o Programa Territórios da Cidadania. O Sudoeste Paulista, devido a sua historicidade e aos seus baixos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), foi um dos territórios elegidos pelo Governo Federal e perpassou os três programas já referidos. Entre avanços e desafios, as experiências com as políticas territoriais possuem, ainda, um vasto campo a ser debatido. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa foi estudar as políticas públicas de desenvolvimento territorial implementadas no Sudoeste Paulista e analisar as capacidades de atuação dos seus arranjos institucionais. Tal estudo se deu através da atuação do CONSAD Sudoeste Paulista, que foi o colegiado territorial nesses três programas de políticas territoriais. Como metodologia foram usadas as entrevistas semiestruturadas e as análises documentais. Entre os principais resultados, pode-se dizer que: o colegiado territorial não abarcava toda a diversidade do território e alternou entre períodos que a centralidade se dava nas demandas do poder público e períodos em que a sociedade civil era mais ativa; os projetos e ações eram definidos, majoritariamente, sob movimentos *top-down* e o território funcionou como um *locus* de investimento governamental; o desafio em promover ações inovadoras, intersetoriais e intermunicipais pode ser compreendido pelas capacidades técnico-administrativa e político-relacional dos arranjos institucionais e pelo desenho de funcionamento estipulado para as políticas. Se, por um lado, as políticas públicas de desenvolvimento territorial apresentaram diversas contradições e limitações, por outro lado, é preciso reconhecer que se trata de um processo de experimentação, em que os aprendizados e as lições foram acumulados ao longo de sua trajetória.

Palavras-chave: Arranjos Institucionais; Governança; CONSAD; Colegiado Territorial.

PUBLIC POLICIES OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN BRAZIL (2003-2016): A STUDY FROM THE SOUTHWEST PAULIST TERRITORY (SP)

Author: Wolney Felipe Antunes Junior

Advisor: Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto

Co-advisor: Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo

ABSTRACT

Between 2003 and 2016, Brazil has experimented with a series of decentralized public policies, some of which have adopted the territorial approach. These include the "Fome Zero" Program, through the Food Security and Local Development Consortia (CONSAD); the National Program for Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT); and the Citizenship Territories Program. The Sudoeste Paulista, due to its historicity and its low Human Development Index (HDI), was one of the territories elected by the Federal Government and has passed through the three programs mentioned above. Among advances and challenges, experiences with territorial policies still have a wide field to be debated. In this sense, the objective of this research was to study the public policies of territorial development implemented in Sudoeste Paulista and to analyze the acting capacities of its institutional arrangements. This study took place through the performance of CONSAD Sudoeste Paulista, which was the territorial collegiate in these three territorial policy programs. As methodology were used the semi-structured interviews and documentary analysis. Among the main results, it can be said that: the territorial collegiate did not cover all the diversity of the territory and alternated between periods when the centrality was in the demands of the public power and periods in which civil society was more active; projects and actions were mostly defined under top-down movements and the territory functioned as a locus of government investment; The challenge of promoting innovative, intersectoral and intermunicipal actions can be understood by the technical-administrative and political-relational capacities of institutional arrangements and the policy design stipulated by the policies. If, on the one hand, public policies for territorial development presented several contradictions and limitations, on the other hand, it must be recognized that this is a process of experimentation, in which learning and lessons have been accumulated along their trajectory.

Keywords: institutional arrangements; governance; CONSAD; territorial collegiate

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

O presente trabalho advém de uma série de motivações, anseios e, sobretudo, discussões que conciliam experiências pessoais com estudos e leituras acadêmicas. Sua construção percorreu – e, claro, ainda percorre – uma trajetória que almeja (no que cabe à minha formação e ao meu alcance) avançar nos debates acerca dos estudos de territórios e das políticas públicas de abordagem territorial. Nos últimos anos, com os programas federais de políticas territoriais, uma série de avanços foram alcançados, principalmente por setores da sociedade que antes ficavam às margens dos interesses públicos, como são os casos das populações tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. No entanto, sabe-se que é preciso progredir no debate e superar as limitações que, ao longo deste processo, foram sendo apontadas.

O interesse em seguir nesta linha emergiu, na passagem de 2016 para 2017, da somatória de dois principais eventos pessoais: 1) nos debates locais, no Sudoeste Paulista, promovidos por estudantes e por organizações da juventude, onde muito se falava em “olhar para a realidade enquanto território”. Este conceito, de território, naquele momento ainda vago e desconhecido, foi se tornando, gradativamente, mais usual e melhor compreendido, despertando o meu interesse em explorá-lo; 2) o meu ingresso, como aluno especial, no curso de graduação em Administração – linha de formação em Sistemas Agroindustriais, da UFSCar Lagoa do Sino, que contribuiu para que eu tivesse a dimensão da pertinência e da atualidade das discussões que adotam o enfoque territorial, afinal, um dos eixos de formação do referido curso é, justamente, direcionado às políticas públicas e ao desenvolvimento territorial. Desde então, as leituras se intensificaram e novos conceitos e definições foram apreendidos.

A partir dessa vivência, os passos se voltaram à construção de uma pesquisa que não só contribuísse com novos elementos à temática de território e de políticas públicas territoriais, mas que abarcasse o Sudoeste Paulista, um território que, historicamente, demanda de estudos acadêmico-científicos sobre suas múltiplas realidades. É o que justifica, portanto, a escolha deste território como a base deste estudo. Para atender essa demanda, foi preciso direcionar análises ao Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) do Sudoeste Paulista – nosso objeto de estudo. Este consórcio, que na realidade se configura como um fórum

territorial, foi constituído no bojo das políticas públicas de desenvolvimento territorial, que, em nosso caso, são os Programas Fome Zero, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania. No âmbito desses programas, o CONSAD Sudoeste Paulista atuou como um canal de discussão, participação e articulação entre os atores territoriais e as instituições envolvidas nas políticas.

Uma vez que os primeiros anseios – de cunho mais pessoal – foram atendidos, coube, a partir disso, o direcionamento de esforços para a elaboração de uma pesquisa relevante na perspectiva científica. Neste processo, a participação em eventos acadêmicos, seminários e em grupos de trabalho na área de políticas públicas, bem como as discussões de orientação, foram fundamentais.

Feita essa primeira apresentação, que levanta os principais fatores que motivaram e nortearam a construção da pesquisa, a próxima seção é responsável pela problematização, isto é, por introduzir a relevância e justificativa da pesquisa, os pressupostos, as questões que levaram a formulação das hipóteses, assim como os objetivos propostos.

1.2 Problematização

No Brasil, a abordagem territorial, enquanto um referencial na condução dos debates relacionados ao desenvolvimento rural, data desde o processo de redemocratização do país, na década de 1980. Com a Constituição de 1988, e sua maior autonomia conferida aos estados e municípios (NASCIMENTO; NUNES; AVILA, 2018), a idealização de grandes projetos e políticas nacionais, de perfis setoriais, passou a ser substituída, paulatinamente, por estratégias localizadas. Entre os argumentos, eram pautadas as necessidades de se considerar as particularidades, as especificidades e as desigualdades das diferentes localidades (REYNAUT, 2014). Ademais, o revigoramento dos movimentos sociais e a ampliação dos espaços de discussões, pós ditadura militar (1964-1985), contribuíram significativamente para o uso do enfoque territorial (WANDERLEY, 2014). Adotar essa abordagem, de modo geral, resulta em considerar as dimensões econômica, sociocultural, política-institucional e ambiental dos diferentes territórios, cada qual com seus sujeitos, suas perspectivas e seus conflitos (SAQUET, 2007; KAGEYAMA, 2008; REYNAUT, 2014).

Essa mudança de perspectiva, no entanto, não é uma particularidade brasileira. Como aponta Reynaut (2014), a descentralização das políticas de desenvolvimento foi um processo mundial. Na Europa, por exemplo, podem ser citadas a *Leader (Liaison entre actions de développement rural)* e o DTPN (Diagnóstico Territorial Participativo e Negociado), que são políticas da União Europeia e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), respectivamente. No contexto brasileiro, entre as primeiras experiências com políticas descentralizadas estão os programas Comunidade Ativa, Comunidade Solidária e o de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), todos sob os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) (ORTEGA; MENDONÇA, 2007). Desde então, o enfoque territorial passou a ocupar espaços crescentes na sociedade. Para além das políticas de desenvolvimento, este tipo de abordagem é utilizado na condução de estudos acadêmico-científicos nos campos da geografia, sociologia, economia, antropologia e outros.

No início dos anos 2000, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os conceitos de território e de abordagem territorial passaram a receber maior relevância na elaboração de políticas públicas. Em seu primeiro ano de mandato, em 2003, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual era ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o que indica, por parte do governo brasileiro, a adoção deste enfoque como um referencial institucionalizado (BRASIL, 2005). Para além das políticas originadas na SDT e no MDA, como são os casos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT – ou simplesmente Territórios Rurais) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), a abordagem territorial guiou outras iniciativas, por exemplo, o Programa Fome Zero (ORTEGA, 2007; FAVARETO, 2010b). O Fome Zero, que compunha uma das prioridades nos governos Lula (GRISA; SCHNEIDER, 2014), esteve vinculado ao Ministério Extraordinário Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e, depois, ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É importante ressaltar que, mesmo pertencendo a ministérios específicos, as políticas territoriais, de modo geral, ocorriam sob uma dinâmica interministerial (FAVARETO, 2010b).

Assim como no âmbito do governo, em que as políticas públicas de enfoque territorial pressupunham atuar de forma integrada entre os ministérios, na escala local,

que são os territórios definidos como beneficiários, também há a necessidade de articulações, ou seja, essas políticas pressupõem a construção de arenas (como espaço de discussão, participação e articulação) que envolvam os diferentes grupos sociais e que funcionem como um mecanismo de governança. Esses espaços abarcam os atores da sociedade civil e do poder público, que podem estar organizados em conselhos, consórcios e colegiados, e que são orientados por um conjunto de regras, normas, processos e mecanismos pelos quais as políticas públicas se implementam. Todo esse conjunto, por sua vez, constitui os arranjos institucionais (DELGADO; LEITE, 2011; GOMIDE; PIRES, 2014; FORNAZIER; PERAFÁN, 2018).

De acordo com a literatura, é possível observar que a efetividade das políticas públicas de desenvolvimento territorial está diretamente relacionada com a capacidade de atuação dos seus arranjos institucionais (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; FREY, 2013; CAVALCANTI et al, 2014; ZIMMERMANN et al, 2014; MAZZALI; NIERO, 2015). Essa relação de causalidade pode ser sintetizada em duas importantes situações: i) os arranjos podem funcionar como espaços reprodutores dos conflitos e dos desequilíbrios de forças presentes nos territórios, impactando diretamente nas ações e no desempenho das políticas públicas (COELHO et al, 2005; GALVANESE; FAVARETO, 2014); ii) a estrutura de funcionamento dos arranjos, que se dá a partir de regras e normas específicas para transações econômicas e para as relações políticas e sociais, podem implicar na qualidade dos seus resultados, por exemplo, na dificuldade em promover ações intersetoriais e intermunicipais (LOTTA; FAVARETO, 2016). É por isso que Gomide e Pires (2014) afirmam que, ao abordar as políticas públicas de enfoque territorial, é necessário direcionar análises para os seus respectivos arranjos institucionais.

No que tange às ambições deste trabalho, os olhares se voltam ao arranjo institucional do Sudoeste Paulista, cuja articulação se dá através do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). Como já mencionado na apresentação, este é um fórum/colegiado que almeja ser um agente articulador de estratégias de desenvolvimento territorial e que perpassou três grandes programas de políticas territoriais: o Fome Zero, o PRONAT e o PTC. Tais programas, ao selecionarem os territórios beneficiários, adotaram como critérios: regiões com baixos

Índices de Desenvolvimento Humano (IDH); regiões de perfil rural, com deficiência de infraestrutura, excluídas dos eixos de acumulação de riqueza e com forte presença da agricultura familiar, de comunidades tradicionais e de assentados da reforma agrária (ORTEGA, 2007; BRASIL, 2009; SOUZA, 2014). O Sudoeste Paulista, devido a sua historicidade, se enquadrava como um desses territórios prioritários, para o qual foi definido um desenho formado por 15 municípios¹.

Por mais que a formalização do espaço de governança do território Sudoeste Paulista (através do CONSAD) tenha sido no âmbito do Programa Fome Zero, as movimentações em torno de uma organização que articulasse o território já ocorriam desde a década de 1990. Ou seja, ao mesmo tempo que o CONSAD Sudoeste Paulista se origina de uma política territorial específica, ele já vinha construindo uma trajetória de anseios e pretensões no território, provavelmente de relações com políticas públicas antecedentes. A partir disso, é possível fazer uma primeira observação de como as políticas públicas e os arranjos institucionais se relacionam. Neste caso, mesmo já existindo algumas mobilizações locais, foi a política que determinou a identificação do colegiado (passando a se chamar Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), assim como os seus primeiros objetivos sociais (que dialogavam com as diretrizes do Fome Zero). Neste sentido, cabe uma outra observação: ao passo que as políticas de enfoque territorial se modificavam, isto é, migravam do Fome Zero ao PRONAT e, em sequência, ao PTC, as câmaras temáticas do CONSAD Sudoeste Paulista (como verificado nos documentos) também se modificavam e se alinhavam com o escopo dos novos programas.

Ao fazer uma análise geral sobre o panorama das políticas públicas nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), é possível apontar, ao longo da transição entre esses dois governos, algumas diferenças na condução deste tema, que, inclusive, podem ser projetadas na trajetória das políticas de enfoque territorial. Em relação ao Lula, os seus primeiros anos de mandato significaram um momento de inovação, em que novas ferramentas de

¹ Guapiara, Itaberá, Itapeva, Taquarivaí, Capão Bonito, Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Nova Campina, Riversul, Coronel Macedo, Buri, Itararé, Taquarituba, Ribeirão Grande e Itaporanga.

comunicação entre Estado e sociedade foram experimentadas, bem como ocorreram aproximações entre governo, academia, movimentos sociais e outros setores progressistas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Este contexto, e não só para as políticas de desenvolvimento rural, mas como, por exemplo, para as políticas de educação, saúde e cultura, ampliou, de certo modo, a participação e o envolvimento da sociedade nas discussões sobre os seus rumos (MORONI, 2005). Porém, ao longo deste processo, muitas dessas políticas enfrentaram limitações operacionais, tiveram que disputar espaços (e orçamentos) com outras perspectivas e abordagens, além de serem confrontadas com as chamadas “retóricas da intransigência” (TRISHES; GRISA, 2015), que são ataques e denúncias sobre possíveis irregularidades e desvios na gestão das mesmas. Esses fatores, de uma forma ou de outra, podem ter interferido na condução das políticas públicas. Como exemplos ilustrativos, podem ser citadas as quedas de repasses e outras mudanças operacionais no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (TRISHES; GRISA, 2015), assim como o processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar (PNATER) de 2010, que, ao contrário da PNATER de 2003 (BRASIL, 2004), não teve ampla discussão e participação dos setores interessados (CAPORAL, 2011). Ademais, como já apontado por Delgado e Leite (2011) e por Bonnal e Kato (2011), o Programa Territórios da Cidadania (a terceira política territorial na nossa progressão temporal) apresentava um caráter mais *top-down*² se comparada às outras. Neste sentido, Zimmermann et al (2014) e Tecchio (2012) observaram, no PTC, um menor envolvimento e participação dos atores locais nas suas definições. Cabe ressaltar, também, que na gestão de Dilma Rousseff, que dispunha de um perfil mais tecnocrata e mais distante dos movimentos sociais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; COUTO, 2011), as políticas territoriais passaram a ficar às margens das prioridades do governo (ZIMMERMANN et al, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016).

As primeiras observações referentes às políticas de desenvolvimento territorial no Sudoeste Paulista, ao serem articuladas com o panorama supracitado, possibilitam

²Ao longo deste texto, a expressão *top-down* (que, numa tradução livre, significa “de cima para baixo”) será usada para definir uma dinâmica de implementação de políticas públicas, a qual é pautada por processos de idealizações, definições e decisões centralizadas em lideranças do governo central (RUA;ROMANINI, 2013)

o levantamento de algumas hipóteses, as quais, obviamente, podem ser confirmadas ou refutadas. A construção das hipóteses tem como ponto de partida a ideia de que as consecuições dos objetivos das políticas de desenvolvimento territorial dependem, substancialmente, das capacidades de atuação dos arranjos institucionais, que são: as capacidades técnico-administrativa e as capacidades político-relacional (PIRES; GOMIDE, 2016). Ou seja, é preciso atentar-se para o desenho operacional proposto para essas políticas, assim como para as relações travadas entre os atores locais e os gestores dos programas. Estas capacidades são permeadas por conflitos, sejam eles internos à burocracia estatal (entre os ministérios e demais agentes do governo), sejam os conflitos locais (entre os atores do território).

A partir dos pressupostos apresentados acima, apontamos para as seguintes hipóteses:

- a) As políticas públicas de desenvolvimento territorial, no que se refere à experiência do Sudoeste Paulista, podem ser divididas em dois grandes momentos: 1º) Nos períodos Fome Zero e PRONAT elas estiveram, relativamente, mais próximas à essência territorial, isto é, apresentavam certa diversificação de atores e setores territoriais envolvidos (p. ex.: assistência social, agricultura familiar, educação, meio ambiente e turismo) e com projetos que emergiam do próprio território; 2º) No período Territórios da Cidadania, ao contrário do anterior, os atores e setores envolvidos se concentraram em poucas entidades, sobretudo naquelas ligadas à agricultura familiar. Ademais, as intervenções passaram a vir pré-definidas em guias de ações apresentadas pelo governo.
- b) De uma maneira geral e considerando toda a sua trajetória, as políticas territoriais funcionaram como políticas de intervenções, sobretudo, *top-down* em que a noção de território foi usada, basicamente, para delimitar um *locus* de concentração de esforços governamentais. Nesse sentido, o colegiado territorial atuou enquanto um mecanismo de seleção de ações prioritárias, cabendo a ele o papel de fazer as mediações e as articulações necessárias.
- c) A estrutura estipulada para o funcionamento das políticas públicas de desenvolvimento territorial, isto é, as suas regras e os seus procedimentos, influenciou

diretamente na consecução dos objetivos almejados pelos programas, o que conferiu às ações resultados individualizados e restritos a municípios específicos. A dificuldade enfrentada pelos agentes territoriais em promover projetos de alcance intermunicipal se deu, principalmente, ao fato da operacionalização dos recursos ser individualizada através de prefeituras específicas.

d) Embora o desenvolvimento territorial pressuponha projetos e ações intersetoriais, inovadores e que sejam capazes de dinamizar a economia do território (nas suas múltiplas dimensões), as políticas públicas de desenvolvimento territorial tiveram pouco êxito nessas questões. As ações articuladas e implementadas tiveram, de modo geral, perfis setoriais (restritas a uma atividade econômica específica), pouco inovadoras (p. ex.: aquisição de equipamentos, máquinas, sementes, etc.) e de baixa capacidade de gerar novos empregos e de ampliar a renda local. Isso ocorreu, em grande medida, em função de uma cultura setorial e individualizada presente nas instituições que compunham os arranjos das políticas públicas.

e) Para além das questões já citadas, é preciso retornar à ideia de território, que é um campo multidimensional, de diversos atores e permeado por conflitos. Nesse sentido, as relações de poder e as assimetrias de forças existentes nos territórios se reproduziram nas políticas públicas de desenvolvimento territorial, principalmente nos seus espaços de governança, de modo que estes apresentaram dificuldades em diversificar os atores e os segmentos territoriais envolvidos nos processos, bem como na descentralização das tomadas de decisões.

Uma vez explanadas as hipóteses, o objetivo geral deste trabalho é estudar as políticas públicas de desenvolvimento territorial que foram implementadas no Sudoeste Paulista (Programa Fome Zero, Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e Programa Territórios da Cidadania). Para alcançar este objetivo principal, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Estudar a trajetória do CONSAD Sudoeste Paulista (enquanto o espaço de governança dos arranjos institucionais), a fim de articular suas diferentes composições, atuações e seus conflitos com o desempenho dos programas de políticas territoriais.

- Analisar as capacidades de atuação dos arranjos institucionais formados para cada programa de política territorial;

- Compreender os rebatimentos dessas capacidades de atuação no desempenho dos programas de políticas territoriais;

A partir dessa pesquisa, espera-se contribuir com elementos que auxiliem na compreensão do que foi a experiência brasileira, entre os anos de 2003 a 2016, com as políticas públicas de desenvolvimento territorial. Para isso, almeja-se responder as seguintes indagações: quais as lições que ficam? Quais são os aprendizados - através do caso do território Sudoeste Paulista e dos demais territórios - que governos e gestores públicos podem extrair para as futuras experiências de políticas públicas de desenvolvimento territorial?

O desenvolvimento deste trabalho será organizado da seguinte maneira: para além deste capítulo introdutório, que faz a apresentação e a problematização da pesquisa, serão mais cinco capítulos e as considerações finais. No capítulo 2 (Aportes teóricos) os principais conceitos e assuntos serão discutidos, por exemplo, as ideias de território, desenvolvimento territorial, políticas públicas territoriais e arranjos institucionais. No capítulo 3 (O território estudado) serão apresentados o Território Sudoeste Paulista e o seu colegiado territorial, de modo que os elementos que os definem auxiliem no entendimento das políticas públicas de desenvolvimento territorial implementadas neste território. O capítulo 4 (Caminhos metodológicos) irá descrever toda a trajetória construída para o levantamento de dados. Na sequência, os capítulos 5 (A composição do colegiado territorial e o papel dos atores locais nas políticas territoriais) e 6 (O desafio em promover ações intermunicipais, intersetoriais e inovadoras) irão discutir os resultados. Por fim, nas considerações finais as hipóteses serão retomadas e as principais conclusões serão apresentadas.

CAPÍTULO 2. APORTES TEÓRICOS

2.1 Apontamentos sobre Território e Desenvolvimento Territorial

2.1.1 Concepções sobre Território

O crescente uso do conceito de território, seja na elaboração de políticas públicas ou em produções acadêmicas, tem gerado uma série de discussões e controvérsias entre pesquisadores, teóricos e gestores públicos. Há autores que alegam que o emprego deste conceito é exagerado e causa confusão (LOPES DE SOUZA, 2009), e que pode ter se tornado uma “moda”, portanto, distante do seu real sentido (FERNANDES, 2009). Favareto (2010), por exemplo, trabalha com a ideia de que o uso da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento foi uma inovação por adição e não, necessariamente, uma real apropriação do seu significado. Até mesmo entre os teóricos da geografia – campo de origem do conceito de território – o debate é intenso e complexo. Um exemplo dessa discussão pode ser visto em Haesbaert (2009), Saquet (2009) e em Lopes de Souza (2009). Além do mais, em países de idiomas com origem no latim as diferentes conotações e, conseqüentemente, os desentendimentos no uso de território podem ser ampliados, uma vez que, por uma questão epistemológica, território também é compreendido como um espaço ou área delimitada entre fronteiras (REYNAUT, 2014).

Logo, é importante considerar toda essa complexidade e ter em mente que a noção de território adotada pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial se difere (em grande medida) das noções dos geógrafos e de demais teóricos. Existem, é claro, os pontos de convergências e permanece legítimo o uso da abordagem territorial nas políticas públicas. Diante disso, esta seção irá apresentar a definição de território adotada pelas políticas públicas brasileiras, assim como as discussões em torno deste conceito propostas pelos acadêmicos.

Território, nos programas federais de políticas públicas, se define como:

“um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que

indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (BRASIL, 2005, p. 7-8)

A partir dessa conceitualização, a abordagem territorial é adotada como uma:

“Referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural que se justifica por, ao menos, quatro aspectos. Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. Segundo, porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento” (BRASIL, 2005, p.8)

Se para os gestores públicos federais os territórios são espaços físicos, para Fernandes (2009), além das dimensões físicas, o território também pode ser imaterial, isto é, também pode existir a partir do campo das ideias. Para o autor “o território imaterial está relacionado com o controle, o domínio sobre o processo de construção do conhecimento e suas interpretações” (FERNANDES, 2009, p.210). Uma vez que os territórios se constituem a partir de disputas e conflitos, essas relações não se delimitam apenas às dimensões físicas, pelo contrário, “temos disputas territoriais nos planos material e imaterial” (p.200). E justamente em função dessas disputas – oriundas das relações entre classes sociais, as quais disputam os modelos de desenvolvimento e de sociedade – que Fernandes (2009) entende como insuficiente quando o território é visto (pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial) como um espaço de governança.

Embora as palavras “espaço” e “território” sejam empregadas simultaneamente e, muitas vezes, confundidas como sinônimos, é necessário frisar que elas

correspondem a conceitos distintos. Para essa diferenciação – que não é uma unanimidade entre os geógrafos (HAESBAERT, 2009) – Raffestin (1993) e (2009) é, talvez, o autor mais lembrado. Para ele o espaço é o palco, a base ou a estrutura material na qual o território se constrói: “o espaço está em posição que antecede o território, porque este é gerado a partir do espaço” (RAFFESTIN, 2009, p.26). O território, portanto, se dá a partir da apropriação de um espaço geográfico por atores sociais, os quais “projetam no espaço um trabalho, isto é, energia e informação, adaptando as condições dadas às necessidades de uma comunidade ou de uma sociedade” (RAFFESTIN, 2009, p.26). Para Raffestin, os territórios não são estáticos tampouco inalteráveis, pois atravessam constantes processos de composição, decomposição e recomposição. Nesse sentido, “os territórios se transformam de acordo com o ritmo das novas técnicas e isso ocorre tanto na cidade como no campo” (2009, p. 24).

Adicionando alguns contrapontos nas ideias de Raffestin (1993) e (2009), Haesbaert (2009) não vê o espaço como algo dado, ausente de transformações sociais, e disponível para ser apropriado pelos atores sociais. Para este autor, o espaço também é produzido socialmente e isso influencia diretamente na construção do território. De maneira bastante simplificada, o território seria, para o autor, o espaço geográfico dotado de uma dimensão política:

“o território se define mais estritamente a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou que coloca seu foco (...) nas problemáticas de caráter político ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas” (HAESBAERT, 2009, p.105).

De acordo com as passagens supracitadas, fica evidente a relação de complementaridade entre espaço geográfico e território. Um está no outro e ambos se dependem. E quando Lopes de Souza (2009) afirma que o entendimento central de território está nas suas relações de poder, ele não está desconsiderando as questões geológicas, tampouco os simbolismos e as identidades, afinal, as relações de poder são decorrentes de disputas e conflitos pelo uso e pela apropriação da materialidade do território, ou seja, os recursos naturais, energéticos, de geração de riqueza, etc., moldam as relações sociais do território. Seguindo esta lógica, Lopes de Souza (2011) define território como relações de poder sobre um espaço que apresenta

certas estruturas geológicas, com recursos naturais e estrutura produtiva que o caracteriza, e com atores sociais que se identificam e se relacionam naquele espaço.

Articulado com a ideia de composição, decomposição e recomposição do território de Raffestin (2009), Lopes de Souza (2009) discorre sobre a territorialização e desterritorialização:

“Um tal processo pode ter a ver com o desenraizamento (menos ou mais traumático culturalmente) de indivíduos e grupos; e pode implicar na privação do acesso a recursos e riquezas; mas é, sempre, e em primeiro lugar, um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção dessas relações de poder no espaço (espaço que, simultaneamente, também é, enquanto substrato material e ‘lugar’, uma referência e um condicionador das práticas de poder” (p.60)

De uma maneira geral, o que se converge na interpretação de gestores públicos, pesquisadores e teóricos, é a multidimensionalidade do território, ou seja, que ele engloba as dimensões econômicas, políticas, institucionais, sociais, culturais e ambientais, que se desenvolvem sobre um espaço geográfico. A relação de identidade dos atores locais entre si e com os elementos presentes no território também são bastante considerados, além, é claro, das relações de poder (contraditórias e conflitantes) que, exceto pela definição proposta pelas políticas públicas, se apresenta como um dos principais elementos do território. Sobre a diferença entre os territórios das políticas públicas e os territórios da academia, é possível usar uma classificação de Carrière e Cazella (2006): existem os “territórios-dados”, cuja delimitação e definição são por medidas políticas, institucionais e/ou administrativas, que representam uma delimitação de governança; e existem os “territórios-construídos”, que são aqueles resultantes dos processos de movimentações, apropriações e relações entre atores sociais, que foram expostos pelos autores citados na seção.

Por sua vez, Saquet (2007) possui o seguinte entendimento do conceito de território:

“No território existe uma pluralidade de sujeitos, em relação recíproca, contraditória e de unidade entre si, no e com o lugar e com outros lugares e pessoas; identidades (...) Os elementos basilares do território, ou seja, as

redes de circulação e comunicações, as relações de poder, as contradições e a identidade, interligam-se e fundam-se umas nas outras numa trama relacional indissociável” (p.158)

Embora a passagem supracitada, ao nosso julgamento, faça uma definição bastante completa de território, para este trabalho o território se configura como um campo de forças, de relações assimétricas de poder, em que os diferentes atores e instituições se organizam, se arranjam e entram em conflitos para defenderem seus anseios e buscarem suas demandas. O território é carregado de vida, de cultura e possui uma dinâmica própria de desenvolvimento das suas atividades, bem como uma característica própria de como as pessoas vivem e se relacionam.

2.1.2 Noções de Desenvolvimento Territorial

Para falar de desenvolvimento territorial, antes, é necessário trazer algumas ponderações acerca da ideia de desenvolvimento. O debate entorno da sua definição é extenso. São verdadeiros territórios em disputa (FERNANDES, 2009). Como bem aponta Veiga (2001), muitas vezes se fala em desenvolvimento com o pressuposto de que é um conceito já bastante esclarecido. É necessário, porém, ter em mente que a palavra desenvolvimento, por si, não é isenta ou neutra de significados. Pelo contrário, ela traz consigo uma bagagem de interesses e de visões de mundo daqueles que a citam. É o que Wanderley (2014) cita ao abordar os diferentes e conflitantes projetos de desenvolvimento para o rural brasileiro. Para cada projeto é uma visão de desenvolvimento.

Não raramente se atribui ao desenvolvimento a ideia de crescimento econômico, associando, por exemplo, com as riquezas geradas por um país. Embora isso faça parte dos fatores que podem contribuir para o desenvolvimento, não é o suficiente. O crescimento econômico e as altas gerações de riquezas podem estar inseridos em contextos de grandes concentrações de renda, de desigualdade social, pobreza, e com modelos de produção que geram grandes impactos ambientais. Nesse sentido, Veiga (2001), se baseando na ideia de “Desenvolvimento como Liberdade” de Amartya Sen (2000), rebate a relação que se faz entre desenvolvimento e crescimento econômico e adiciona que, sim, é possível promover o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades. Aliás, esse é o processo que mais próximo chegaria à ideia de desenvolvimento:

“Menor desigualdade no acesso à propriedade da terra e à educação é, portanto, uma mistura exponencial benéfica ao desenvolvimento, já que além de aumentar o efeito positivo do crescimento sobre a pobreza, também turbinava o próprio crescimento” (VEIGA, 2001, p. 105)

Para além dos fatores econômicos e sociais, as questões ambientais e ecológicas também compõem o debate sobre o desenvolvimento. Nesse sentido, Ignacy Sachs é, talvez, o principal autor na abordagem do “Desenvolvimento Sustentável”. A sustentabilidade, importante lembrar, é, também, um território em disputa (FERNANDES, 2009). Não cabe aqui aprofundar nessa discussão, porém, para Sachs, o desenvolvimento sustentável deve ser abordado como um grande acordo internacional, um planejamento a longo prazo, um novo contrato social, que tenha a ideia de reduzir, gradativamente, a produção material:

“A ambição é pôr o planeta numa trajetória de desenvolvimento incluída e sustentável, com taxas decrescentes de crescimento material. Ou seja, não podemos extrapolar para um futuro indeterminado as taxas de desenvolvimento do produto material, porque vamos encontrar barreiras intransponíveis: por um lado, o aquecimento global, por outro, o esgotamento de certos recursos energéticos” (SACHS, 2012, p. 203)

Feitas essas primeiras ponderações, o que seria, afinal, o desenvolvimento? De maneira bastante simplificada, pode-se dizer que o desenvolvimento se trata da ampliação das possibilidades humanas. Para dar sequência nessa ideia, este trabalho se baseou em um texto de Celso Furtado (2019), o qual atende as demandas desta dissertação e que dialoga com a temática das políticas territoriais, uma vez que aborda a criatividade, as inovações, etc.:

“Uma vez que a ideia de desenvolvimento refere-se diretamente à realização das potencialidades do homem, é natural que ela contenha, ainda que apenas implicitamente, uma mensagem de sentido positivo. As sociedades são consideradas desenvolvidas na medida em que nelas o homem mais cabalmente logra satisfazer as suas necessidades, manifestar suas aspirações e exercer o seu gênio criador” (FURTADO, 2019, p. 76)

Para Furtado (2019), os níveis ou estágios de desenvolvimento devem ser compreendidos a partir de uma leitura histórica, isto é, devem ser compreendidos em função da trajetória e dos fatos históricos que se sucederam até um tal momento. Por

exemplo, para o autor, as condições e os recursos necessários ao homem exercer sua possibilidade de inventar e de inovar podem ser encontradas no quadro da história.

A partir dessa abordagem do desenvolvimento, Furtado (2019) traz os processos históricos de criação de excedente (processo de acumulação de riquezas). A criação de excedente, para cada momento histórico, se dá através da exploração dos recursos naturais e pela divisão social do trabalho. Os excedentes, ou riquezas acumuladas, raramente são destinados ao desenvolvimento. Ou seja, não são excedentes usados na expansão das possibilidades humanas, as quais favoreçam uma criatividade técnica (de criação de instrumentos) e uma criatividade de valores (patrimônio existencial) a favor do todo, do coletivo. Na civilização industrial, por exemplo, há um direcionamento de esforços em criações que mantém a lógica de acumulação. É por esse motivo que Furtado (2019) diz que, ao estudar o desenvolvimento, se estuda a lógica da acumulação.

Sobre o desenvolvimento, a partir de Celso Furtado, pode-se dizer que:

“A rigor, é quando a capacidade criativa do homem volta-se para a descoberta dele mesmo, empenha-se em enriquecer o seu universo de valores, que se pode falar de desenvolvimento. Efetiva-se o desenvolvimento quando a acumulação conduz a criação de valores que se difundem em importantes segmentos da coletividade” (FURTADO, 2019, p. 77)

Já para Sachs (2012), o desenvolvimento pode ser compreendido pelo rearranjo entre o tempo do *homo faber* (aquele que trabalha) com o tempo do *homo ludens* (aquele que brinca):

“Podemos pensar numa civilização do ter com uma repartição equânime. Em outras palavras, a civilização do ser com a partilha equânime do ter significa uma redução do predomínio do tempo do *homo faber* na sociedade, e uma ampliação do tempo que irá para o *homo ludens*” (SACHS, 2012, p. 212)

As ideias de desenvolvimento, bem como os seus adjetivos adjacentes, são mutáveis e acompanham os diferentes debates ao redor do mundo. Na passagem dos anos 1990 aos anos 2000, Veiga (2002) publicou algumas de suas observações acerca do então crescente uso da expressão “Desenvolvimento Territorial”. O autor,

vivenciando o calor do debate, questionava se seria apenas mais um adjetivo criado para o substantivo desenvolvimento. Ele visualizava um avanço em relação ao que seria o “Desenvolvimento Local”, no entanto, reconhecia as possíveis ambiguidades e incertezas que a então recente abordagem territorial poderia ocasionar. Sobre isso:

“As mudanças semânticas do debate público sempre revelam um sentimento coletivo de que noções utilizadas até determinado momento não dão mais conta da percepção que se tem dos problemas enfrentados, nem exprimem direito o que se gostaria ou pretenderia fazer em seguida. Ou seja, são mudanças que refletem as hesitações intrínsecas ao enunciado de novos projetos sociais, e, por isso mesmo, as novas noções em torno das quais se organiza o debate público costumam ser sempre muito imprecisas, fluidas e ambíguas” (VEIGA, 2002, p. 17)

Favareto (2010a), diante de um debate já com uma certa trajetória, trouxe novas discussões sobre a adoção da abordagem territorial no desenvolvimento rural, no que ele chamou de “uma crítica às dificuldades do Estado e das sociedades em operar com a mudança de paradigma” (p. 299-300). Para o autor, esta abordagem se colidia com dois grandes dilemas: primeiro, o destaque dado ao combate à pobreza e os rebatimentos disso na identificação de territórios a serem trabalhados; segundo, o conflito existente entre a retórica territorial e o viés setorial das instituições já existentes e atuantes. Segundo Favareto (2010a), naquele momento, a adoção da abordagem territorial ainda era incompleta, o que foi chamada de “inovação por adição” (p. 315), isto é, uma inovação presente nos discursos dos agentes e nas diretrizes das políticas, mas sem um correspondente nas instituições. É importante considerar, no entanto, que se trata de um processo, de uma trajetória, e que através dos aprendizados acumulados a abordagem territorial pode passar a ser apropriada.

Feitos esses primeiros comentários acerca do processo de adoção da ideia de desenvolvimento territorial, pode-se, então, caminhar para a sua definição. O grande debate se dá entorno da junção de dois conceitos importantes: o de desenvolvimento e o de território. Ambos já comentados neste trabalho.

Tomando como base a ideia de que desenvolvimento é a ampliação das possibilidades humanas (FURTADO, 2019), e de que território é um campo multidimensional (econômico, social, ambiental, cultural, político, institucional)

permeado por atores sociais, por conflitos e relações de poder (SAQUET, 2007), como podemos definir o desenvolvimento territorial? Pode-se dizer que trata-se de um processo que potencializa todas as dimensões do território e que envolve a variedade de setores e atores que ali atuam. Ou então, um desenvolvimento descentralizado, voltado para a valorização dos recursos locais e dos pequenos centros urbanos integrados ao seu entorno rural.

No âmbito das políticas públicas empreendidas pelo governo federal (2003-2016), o desenvolvimento territorial é visto como:

“A criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável. É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais. Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social.” (BRASIL, 2005, p. 8)

Em suas diretrizes, as políticas públicas também entendem o desenvolvimento territorial como um processo multidimensional, envolvendo as esferas econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (BRASIL, 2005).

Para Saquet (2007, p. 161) a abordagem territorial no desenvolvimento é “um caminho para se compreender, por exemplo, as relações e complementariedades que acontecem entre os espaços urbanos e rurais”, inclusive, considerando suas redes de atores e os conflitos existentes.

Talvez o grande desafio do desenvolvimento territorial seja os seus aspectos operacionais e as articulações/interações que esta abordagem pressupõe de seus atores e agentes. Se o território, por definição, é um campo de conflitos e de relações

de poder, como construir agendas comuns de trabalho? Como promover a participação dos mais diversos atores e segmentos do território na construção das estratégias de desenvolvimento? Sobre isso, Carrière e Cazella (2006) apontam o seguinte:

“Não se instala uma dinâmica de desenvolvimento territorial sem a criação ou o reforço de redes e de novas formas de cooperação. O desenvolvimento territorial pressupõe, assim, a cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal forma que todos se beneficiem da “atmosfera” propícia à geração de iniciativas inusitadas” (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p. 37).

As estratégias de desenvolvimento territorial, por almejarem a ampliação das possibilidades do território em todas as suas dimensões, demandam de processos criativos e inovadores, os quais sejam capazes de dinamizar as atividades socioeconômicas do território. Nesse sentido, Carrière e Cazella (2006, p. 36-37) dizem que essas estratégias necessitam passar "por um criterioso inventário dos recursos locais" e, além do mais, que isso "trata-se de permitir que valores, por vezes simbólicos, acabem se transformando em recursos socioeconômicos indutores de novas estratégias de desenvolvimento".

Ainda sobre o desafio de articular e integrar diferentes atores, com diferentes anseios, Carrière e Cazella (2006) indicam que, nos casos bem-sucedidos de desenvolvimento territorial, três tipos de atores devem trabalhar de maneira cooperada e com agendas comuns:

“a) os atores públicos dos diferentes escalões de governo; b) atores privados ligados às empresas, bancos, agências de seguros, caixas de poupança etc. As melhores experiências de desenvolvimento territorial, que têm permitido a melhoria do bem-estar e a criação de empregos, comprovam a necessidade de compromissos com esses últimos atores. Eles são parceiros indispensáveis à valorização do saber-fazer e dos recursos locais, pois detêm os meios de investimento nas atividades produtivas; c) os componentes da sociedade civil, tais como as associações culturais ou esportivas, os sindicatos, as estruturas de educação etc.” (p. 37-38)

Sobre o desafio de articular todos esses atores e de compreender toda a dinâmica necessária para o desenvolvimento territorial, Saquet (2007) tem uma passagem importante:

“Os processos territoriais precisam ser compreendidos e, a partir disso, transformadas na práxis cotidiana. Cada indivíduo, cada família, cada instituição pública ou privada, cada unidade produtiva e de consumo, de vida produzem relações históricas e multiescalares, de poder, territoriais, territorialidades que podem ser potencialidades para um desenvolvimento com mais autonomia, que incorpore a distribuição de terras, de capital, as diferenças culturais, a vida em sociedade e em natureza, sem medo, vícios e armadilhas” (p. 176)

Por fim, o desenvolvimento territorial:

“Não pode ser burocrático e centralizado, político-institucional, partidário e mascarado. Precisa ser construído participativamente, reconhecendo-se os diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades; os tempos e os territórios; as temporalidades, as territorialidades e a conquista de autonomia” (SAQUET, 2007, p 177)

2.2 Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e os Arranjos Institucionais

2.2.1 As contribuições das experiências internacionais

Após a II Guerra Mundial, os países centrais do capitalismo passaram por três décadas de um crescimento econômico pujante. Foram os chamados 30 anos de ouro do capitalismo. Tal crescimento se baseou em grandes polos industriais, centralizados, de produção e consumo em massa. Entretanto, com as crises do petróleo na década de 1970, esse modelo de produção passou a ser, gradativamente, inviável. Outros modelos, portanto, foram sendo experimentados. Ao passo que o mundo do trabalho atravessava, nesse período, por uma reestruturação produtiva, as estratégias de desenvolvimento também passaram por inovações, sobretudo no seu paradigma: de grandes projetos industriais e centralizados para projetos descentralizados e não somente industriais. Nesse processo, os países europeus foram os pioneiros (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

Foi nesse contexto que as políticas descentralizadas de desenvolvimento (nas quais se enquadram a de enfoque territorial) emergiram. Porém, é importante frisar que, de acordo com cada país e sua respectiva realidade, a concepção de desenvolvimento descentralizado e territorial se diferencia. No Brasil, por exemplo, enquanto os problemas são relacionados à insegurança alimentar, às questões fundiárias, ao acesso à água e outros serviços como saúde e educação, em boa parte da Europa isso encontra-se resolvido, de modo que, neste continente, as políticas de desenvolvimento territorial objetivam a equidade entre territórios por meio de atividades culturais, comerciais, artesanais, industriais e turísticas (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

Para ilustrar essas diferenças e apresentar as experiências internacionais, podemos citar duas políticas europeias, a saber: a *Leader* promovida pela União Europeia; e o Diagnóstico Territorial Participativo e Negociado (DTPN) empreendido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO/ONU (REYNAUT, 2014). A sigla *Leader* (*Liaison entre actions de développement rural*) ou, em português, Relações entre Ações de Desenvolvimento Rural, representa um método de incentivo aos territórios rurais europeus a promoverem planos de ações locais, os quais incluam estratégias que os mantenham competitivos, gerando serviços e empregos, de modo a fomentar suas potencialidades. No caso do DTPN, trata-se da elaboração de projetos de desenvolvimento a partir da tomada de decisões consensuais, envolvendo os atores locais, unindo a noção de território com a de participação social (REYNAUT, 2014).

O Programa *Leader* foi lançado em 1992 e passou por algumas reestruturações ao longo dos anos 2000. Este programa foi constituído como uma crítica ao modelo de desenvolvimento centralizado, de grande vigor no século XX, e que deixou significativos territórios rurais europeus às margens desse processo. Pode-se apontar que o *Leader* integra duas principais ideias: 1) a necessidade de se adequar às realidades locais, de modo a sanar suas necessidades específicas e fortalecer suas potencialidades, em um processo autoalimentado; 2) o envolvimento ativo e determinante dos atores locais na identificação dos temas a serem trabalhados, assim como dos meios e ferramentas a serem utilizados (REYNAUT, 2014).

Nesse sentido, este programa não ficou restrito somente à disponibilização de recursos financeiros para a execução de projetos, de modo que, entre as suas prioridades, estão as iniciativas de se construir espaços e arenas de diálogo, discussão e reflexão, como são os chamados “Grupos de Ação Local”:

“A inovação maior, nessa iniciativa, residia no princípio de que, para fortalecer as dinâmicas locais autossustentadas de desenvolvimento, não bastava injetar recursos pelos canais institucionais já existentes, mas desenvolver dinâmicas sociais pelo fomento à implantação de novas formas de governabilidade – fora das instituições clássicas da democracia representativa – tais como conselhos regionais, conselhos municipais, conforme as estruturas próprias de cada país. Nesse sentido, medidas foram tomadas para limitar a participação das autarquias e das instituições públicas nas novas estruturas locais, dando assim mais peso às outras entidades privadas e associativas na tomada de decisão e no controle da execução” (REYNAUT, 2014, p. 68).

Já o Diagnóstico Territorial Participativo e Negociado (DTPN), da FAO/ONU, trata-se de uma metodologia alternativa e de substituição aos diagnósticos e levantamentos realizados por especialistas, os quais, baseados em dados oficiais e em estudos acadêmicos, propunham planos de ações de pouca sustentação e efetividade na prática. Deste modo, o DTPN se baseia na participação ativa dos atores locais na construção desses diagnósticos, em que essa dinâmica se dá sobre um território bem definido (com suas questões culturais, históricas e sociais). São três os mais importantes princípios do DTPN: 1) Um diagnóstico inicial baseado, sobretudo, na participação ativa dos mais diversos atores sociais presentes no território; 2) Fomentar e facilitar as articulações e as negociações entre os atores locais, no sentido de que as soluções/ações apontadas ao longo do processo não tenham uma perspectiva única ou que fiquem restritas à dimensão econômica; 3) A formação de um “pacto territorial”, ou seja, a consolidação de um grande consenso no território, em que os atores locais se dediquem ao alcance de objetivos comuns, baseados numa agenda territorial comum. A intervenção exterior, no DTPN, deixa de ser dos especialistas e passa a ser dos facilitadores, os quais, enquanto mediadores, trabalham no ajuste das disparidades encontradas ao longo do processo de participação social (REYNAUT, 2014).

Tanto a *Leader* quanto o DTPN foram usados, pelos gestores públicos brasileiros, como influências no processo de construção das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento territorial. Ao longo da seção a seguir, esses elementos serão expostos.

2.2.2 As políticas públicas brasileiras de enfoque territorial

Quando se trata de políticas públicas territoriais e de desenvolvimento territorial, encontra-se na literatura brasileira um apontamento de que o avanço desta temática é, em certa medida, resultado de um processo mundial de descentralização das estratégias de desenvolvimento – como visto na seção anterior. Isto é, o declínio de um modelo centralizado e pautado em polos de crescimento, de base industrial, abriu espaços para novos referenciais que consideram as dinâmicas locais e os projetos emergentes dos próprios territórios. Entre os exemplos comumente apresentados estão a experiência francesa (BILLAUD, 2014) e, principalmente, a italiana (SAQUET, 2007; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). No caso brasileiro, como já adiantado em outras seções deste trabalho, esse processo foi ganhando relevância com a redemocratização do país, pós ditadura militar (1964-1985).

Ao focar, portanto, no Brasil, o avanço das políticas públicas descentralizadas, que, ao longo dos anos 1990, tinham como abordagem o desenvolvimento local, pode ser compreendido a partir de dois segmentos: i) um deles pautado em demandas e reivindicações de acadêmicos e de movimentos socioterritoriais, que almejavam ampliar a participação e dar protagonismo aos atores locais na promoção do desenvolvimento (WANDERLEY, 2014); ii) outro que, conduzido pelo Estado e sob uma perspectiva econômica neoliberal, buscava fomentar as iniciativas locais (de assistência social, dinamização da economia, etc.) a partir da articulação entre atores públicos, privados e do terceiro setor (ORTEGA; MENDONÇA, 2007; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Foi nesse período, à luz de tensões entre a academia, movimentos sociais, sindicatos e agentes do Estado, que as primeiras políticas públicas de desenvolvimento local despontaram, a saber: Programa Comunidade Solidária, Programa Comunidade Ativa e o Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS). Todas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Cabe acrescentar a experiência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que tinha, entre as suas exigências, a criação de

conselhos municipais de agricultura, com o propósito da participação social e do desenvolvimento local.

O Programa Comunidade Solidária emerge em 1995 e teve como os grandes objetivos os enfrentamentos da fome e da miséria. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, este programa esteve ligado à Casa Civil, em que foi coordenado pela então primeira-dama Ruth Cardoso. O Comunidade Solidária, de modo geral, buscava atuar na promoção de políticas sociais emergenciais através de parcerias entre a sociedade civil, organizações não-governamentais (ONGs) e diferentes níveis do Estado (municipal, estadual e federal). Através de ações nos municípios, buscava-se a redução de disparidades regionais (PERES, 2005).

De acordo com o texto normativo do Programa Comunidade Ativa, esta política pretendia incluir a comunidade e as organizações locais nos processos de avaliação e de interpretação da realidade. Assim como no Comunidade Solidária, o Comunidade Ativa pressupunha a integração da comunidade local com setores privados, ONGs, sociedade civil e poder público para que, juntos, trabalhassem em projetos e ações de desenvolvimento. Na época de sua concepção, foi creditado ao programa um caráter inovador, uma vez que, para além da dimensão econômica, ele abordava questões culturais, políticas, sociais, históricas e ambientais. Seu *lócus* de atuação também era municipal (CAVALCANTE; FERRARO JÚNIOR, 2002). Já o Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) foi construído como uma estratégia de articulação dos diferentes programas do então governo, como os que já foram comentados. Inclusive, o DLIS compunha o arcabouço institucional do Programa Comunidade Solidária. Iniciado em 1997, o DLIS, que também atuava nos municípios, tinha cinco grandes metas: i) superar a pobreza; ii) articular o desenvolvimento econômico com o social e o humano; iii) propor uma estratégia contra hegemônica de desenvolvimento; iv) promover ações sustentáveis; v) contribuir no fortalecimento da democracia e da cidadania (FRANCO, 2000; CAVALCANTE; FERRARO JÚNIOR, 2002).

No início dos anos 2000, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os conceitos de território e de abordagem territorial ficaram mais evidentes na elaboração de políticas públicas. Substituindo, portanto, a ideia de local. Em 2003 foi

criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que era ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Isso, por sua vez, indica a adesão deste enfoque enquanto um referencial institucionalizado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2005). Para além das políticas originadas na SDT e no MDA, como são os casos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), a abordagem territorial guiou outras iniciativas, por exemplo, o Programa Fome Zero e o Programa de Aceleração do Crescimento (ORTEGA, 2007; FAVARETO, 2010a; 2010b; LOTTA; FAVARETO, 2016).

A idealização do Fome Zero precede o início do mandato de Lula, em 2003, quando este, juntamente a sua equipe, pusera em prática o programa. Em 2001, o Instituto Cidadania (que era ligado ao Partido dos Trabalhadores, de Lula) fez o lançamento do então “Projeto Fome Zero”, que, de forma simplificada, apresentava a seguinte estrutura: ele funcionaria a partir da integração de políticas estruturais (redistribuição de renda; crescimento da produção de alimentos; geração de empregos; reforma agrária), com políticas emergenciais (que seriam as compensatórias, tais como o cupom de alimentação e doação de cestas básicas) e com políticas locais (que seriam específicas para cada tipo de município, sejam os rurais, pequenos, médios ou metrópoles). Este projeto previa a criação de uma institucionalidade através de um ministério diretamente ligado à presidência (INSTITUTO CIDADANIA, 2010).

Com a eleição de Lula, em 2002, e no período de transição entre governos, o Projeto Fome Zero recebeu ajustes e adequações para, a partir de 2003, ser definitivamente implementado. E, para isso, é importante ressaltar que a equipe de Lula se utilizou da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária como base institucional para o novo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) que faria a condução do Fome Zero. Embora essa apropriação das estruturas institucionais já existentes possibilite uma continuidade das políticas públicas, assim como o seu fortalecimento, ela pode, também, significar um desafio em superar alguns paradigmas, tal como ultrapassar a ideia do local/municipal e seguir o debate da escala territorial.

Já implementado, o Fome Zero tinha três eixos de atuação: i) implantação de políticas públicas (estruturais, específicas e locais); ii) construção participativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (através de conselhos e comitês com representantes da sociedade civil); iii) mutirão contra a fome (ações específicas para o fornecimento de alimentos) (TAKAGI, 2010).

Nesta amplitude do Programa Fome Zero havia uma perspectiva territorial e participativa, que sucedeu na criação de 40 Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) em diferentes pontos do Brasil, que tinham a ideia de “promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do país, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de emprego e renda, como principal estratégia para a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza” (BRASIL, 2006, p.24). Os CONSADs foram constituídos como associações civis, sem fins lucrativos, que, através da articulação entre representantes do poder público e da sociedade civil, atuaram na elaboração e operacionalização de planos de ações territoriais.

Os territórios dos CONSADs foram definidos pelos gestores do Fome Zero, seguindo como critérios os municípios com identidade e coesão social e cultural, de baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), com perfil rural, deficientes em infraestrutura e com expressiva presença da agricultura familiar (LOUREIRO; PRADO; LOSADA, 2010). Ademais, a definição desses territórios foi baseada em locais que já tinham experimentado o Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS), do governo de Fernando Henrique Cardoso (TAKAGI, 2010). Isto é, o Programa Fome Zero, ao instituir os CONSADs, buscou se apropriar de estruturas institucionais já existentes de outras políticas. No estado de São Paulo, por exemplo, foram elencados, em 2004, os territórios Noroeste Paulista, Sudoeste Paulista e Vale do Ribeira. O MESA, que foi o ministério que conduziu a implementação do Fome Zero, tinha um caráter extraordinário, portanto, foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a conduzir as suas políticas.

Além da implementação do Fome Zero, 2003 também foi o marco inicial para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, na qual despontou o Programa Territórios

Rurais, que, conforme Favareto (2010a), foi resultado de um desmembramento da linha de infraestrutura e serviços do PRONAF. Em linhas gerais, esse programa (a partir de uma estrutura pré-existente) desenhou quatro linhas de atuação: i) gestão social dos territórios; ii) fortalecimento do capital social; iii) dinamização econômica dos territórios rurais; iv) integração de políticas públicas (BRASIL, 2005).

A identificação dos territórios rurais seguiu uma metodologia bastante parecida com a do Programa Fome Zero, no entanto, com algumas especificidades. Foram levados em conta os aspectos da densidade demográfica (de até 80 habitantes por km²), da população média por município (de até 50 mil habitantes), priorizando os territórios com concentração da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem-terra, além, é claro, de territórios já participantes de outras iniciativas do Governo Federal, por exemplo, os próprios CONSADs (BRASIL, 2005). Em São Paulo, o primeiro território estabelecido foi o do Vale do Ribeira, em 2004. Já o do Sudoeste Paulista, do Pontal do Paranapanema e de Andradina vieram em 2005.

Em 2008, na perspectiva de ampliar as ações de combate às desigualdades sociais e de melhorar a qualidade de vida da população, foi lançado pelo governo federal o Programa Territórios da Cidadania. Segundo seus gestores, o programa era uma “estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (BRASIL, 2008, p.2). O foco se deu sobre os territórios que persistiam com expressivos indicadores de pobreza e com baixos IDH. Ao comparar com o Fome Zero e com os Territórios Rurais, o Territórios da Cidadania tinha uma abrangência ministerial muito maior, envolvendo 22 ministérios. No entanto, os principais condutores foram o MDA e a Casa Civil. A metodologia de definição dos territórios seguiu a dos programas anteriores, priorizando, inclusive, aqueles que já estavam organizados como CONSAD e/ou Território Rural (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; PERACI; CAMPOS, 2010).

O Programa Territórios da Cidadania, na sua concepção, tinha os seguintes eixos de atuação: Direitos e desenvolvimento social; Organização sustentável da produção; Saúde, saneamento e acesso à água; Educação e cultura; Infraestrutura;

Apoio à gestão territorial; Ações fundiárias (PERACI; CAMPOS, 2010). Neste programa, o governo federal apresentava uma matriz de ações que, a partir da integração e discussão entre as esferas federal, estadual, municipal e territorial, seriam selecionadas e executadas. Neste processo, o arranjo local (ou colegiado territorial) atuava como fiscalizador e agente de controle social (BRASIL, 2008). No estado de São Paulo, os primeiros territórios definidos no programa foram o Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, em 2008, seguido pelo Sudoeste Paulista, em 2009.

Em geral, no Brasil, as políticas de desenvolvimento territorial e as de desenvolvimento rural percorrem uma linha tênue de, às vezes, difícil separação. Isso ocorre em virtude de os territórios adotados pelas políticas serem, na sua definição, territórios rurais, e pela crescente adoção da abordagem local/territorial nas políticas de desenvolvimento rural (FAVARETO, 2010a; 2010b). Desta maneira, o público prioritário desses programas são, em tese, os agricultores familiares, camponeses, bem como as comunidades tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, indígenas, etc.). Diante das discussões a respeito da pobreza existente no meio rural e às disputas sobre o papel que este espaço deve exercer na divisão do trabalho, as políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial sempre estiveram envoltas ao dilema “assistência social x inclusão produtiva” (ZIMMERMANN et al, 2014; CAZELLA et al, 2016).

Sobre a experiência dessas políticas territoriais na história recente do Brasil, existem numerosos e consistentes estudos. Sobretudo os trabalhos de Coelho e Favareto (2008), Favareto (2010a; 2010b), Galvanese e Favareto (2014), Zimmermann et al (2014), Lotta e Favareto (2016). A partir destes, tem-se a ideia de que as políticas de pretensões territoriais percorrem uma trajetória desde a década de 1990 e que, ao longo deste processo, foram ocorrendo incorporações de novas roupagens (ex.: da escala municipal para a intermunicipal; novas institucionalidades; novos conceitos e abordagens, etc.) que, não necessariamente, ocorreram na prática. Em outras palavras, a adoção do conceito de território e da abordagem territorial pode ter significado, em seu sentido prático, como uma maneira de se determinar um desenho (ou um *lócus*) de atuação/intervenção do Estado, no qual os atores locais atuariam enquanto selecionadores de prioridades e não, necessariamente, como

agentes que constroem e propõem projetos e ações. Entre as múltiplas experiências decorrentes dessas políticas, os projetos tenderam a ser setoriais (direcionados às produções agrícolas específicas) e com certa dificuldade em superar a escala municipal. Além do mais, as políticas territoriais pouco consideraram o fator fundiário e as limitações que a concentração de terras e a demanda por regularização fundiária impõem ao avanço de projetos de desenvolvimento territorial ambicionados pelos agricultores familiares, camponeses e pelas comunidades tradicionais (SILVA, 2019).

2.2.3 Abordagem a partir dos arranjos institucionais

As políticas públicas de desenvolvimento territorial, devido às suas complexidades e à sua necessidade de integrar os diferentes atores e agentes, bem como as diferentes organizações e instituições pertinentes a elas, funcionam através de arranjos institucionais. Nesse sentido, Gomide e Pires (2014, p. 19) discorrem que:

“São vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais, etc.). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle”.

Ainda segundo esses autores, os arranjos institucionais podem ser definidos, de maneira sucinta e objetiva, como um:

“Conjunto de regras, mecanismos e processos, que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19-20).

Para Lotta e Favareto (2016), a compreensão de arranjos institucionais segue a mesma ordem dos autores anteriores, a qual se dá a partir de regras específicas que coordenam as transações econômicas e as relações entre os agentes políticos e

atores sociais, isto é, o arranjo é aquilo que define a “forma” de implementação e de funcionamento da política pública.

Os arranjos, portanto, influenciam na consecução dos objetivos propostos por cada política pública. Deste modo, é necessário que estes dotem de capacidades de atuação. Para Pires e Gomide (2016), são duas as principais capacidades de atuação dos arranjos institucionais: i) capacidades técnico-administrativa; ii) capacidades político-relacional. Na técnico-administrativa são abordadas as capacidades decorrentes de uma burocracia profissionalizada, habilidosa, que possua ferramentas de organização, financeiras e tecnológicas. Já na político-relacional são consideradas as dinâmicas de inclusão e participação dos diferentes atores sociais e agentes políticos, com suas diferentes perspectivas, assim como as dinâmicas de discussões e articulações, por exemplo, na construção de consensos e coalizões.

Para as análises de desempenho das políticas públicas – que, no caso das de desenvolvimento territorial, pressupõem análises sobre os arranjos institucionais – não existe uma metodologia padrão. Entretanto, há sugestões e orientações propostas por diferentes autores. Bonnal, Delgado e Cazella (2011), por exemplo, apresentam o enfoque dos três “i”, que são: as ideias, os interesses e as instituições. Analisar os arranjos através desse enfoque leva para uma investigação que considera que a dinâmica de articulação entre os atores é “resultante da interação complexa entre diversidade de ideias relacionadas aos interesses em jogo e às instituições existentes ou em construção” (BONNAL, DELGADO, CAZELLA, 2011, p. 50). Também baseados no enfoque dos três “i”, Bonnal e Kato (2011) propõem algumas etapas que sistematizam informações a serem usadas nas análises de políticas públicas através dos seus arranjos. Essas etapas estão organizadas na Tabela 1.

Independentemente do referencial teórico adotado para as análises das políticas públicas, a ficha sintética apresentada na Tabela 1 é uma excelente ferramenta de organização das informações. Inclusive, essa ficha dialoga com o modelo analítico proposto por Pires e Gomide (2016), da Figura 1, e pode ser usada como um instrumento complementar.

Tabela 1. Fichas Sintéticas: critérios de descrição das políticas públicas

1 – Definição (construção da agenda, processo de negociação)
Contexto Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.) Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão) Ideias – hipóteses que orientam o programa Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados) Público-alvo prioritário
2 – Implementação e Organização Territorial
Repartição de responsabilidades (diferentes níveis) Regras de mobilização dos recursos (origem) Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)
3 – Fiscalização
O controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas) Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo
4 – Modificação e Adaptação
Mudanças feitas
5 – Avaliação
Grau de realização com respeito aos objetivos Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Fonte: Bonnal e Kato (2011, p.66-67)

Figura 1. Modelo analítico de políticas públicas



Fonte: Pires e Gomide (2016)

O uso do modelo acima engloba três fases: i) mapeamento e descrição dos arranjos, apontando os atores envolvidos, sejam eles estatais ou não-estatais, as organizações, os recursos humanos, financeiros e tecnológicos e, por fim, os instrumentos legais e administrativos; ii) avaliação das capacidades de atuação do arranjo institucional - as capacidades técnico-administrativa e político-relacional; iii)

observação dos resultados, que é possível através dos produtos/entregas e pela inovação (PIRES; GOMIDE, 2016). As fichas sintéticas de Bonnal e Kato (2011) auxiliam, portanto, na sistematização de informações referentes a cada etapa do modelo de Pires e Gomide (2016).

Pires e Gomide (2016) apontam, inclusive, quais são os fatores que indicam os níveis das capacidades de atuação dos arranjos. Para a dimensão técnico-administrativa devem ser considerados: a presença de burocracias governamentais profissionalizadas; o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental; e a existência de procedimentos de monitoramento da implementação. Já na dimensão político-relacional são levados em consideração: as interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos; a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (conselhos, fóruns, etc.); e a presença da fiscalização de agências de controle.

Para definir se o arranjo institucional possui altas, médias ou baixas capacidades técnico-administrativa e político-relacional, Pires e Gomide (2016) adotaram os seguintes critérios, os quais serão expostos na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2. Classificação das capacidades técnico-administrativa e político-relacional

	Capacidades técnico-administrativa	Capacidades político-relacional
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> i) Presença de burocracias governamentais profissionalizadas; ii) Funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental; iii) Existência de procedimentos de monitoramento da implementação. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos; ii) Existência e funcionamento de mecanismos de participação social; iii) Presença da fiscalização de agências de controle.
Classificação das capacidades	<p>Alta: existência dos três indicadores;</p> <p>Média: existência de dois entre os três indicadores;</p> <p>Baixa: existência de apenas um ou nenhum dos indicadores.</p>	<p>Alta: existência dos três indicadores;</p> <p>Média: existência de dois entre os três indicadores;</p> <p>Baixa: existência de apenas um ou nenhum dos indicadores.</p>

Fonte: Pires e Gomide (2016)

Ainda de acordo com Pires e Gomide (2016), as altas capacidades técnico-administrativa estão associadas com as altas entregas de produtos, ou seja, um arranjo institucional capaz de gerar ações em grande quantidade. Já as altas capacidades político-relacional proporcionam ações inovadoras e conferem ao arranjo a capacidade de revisão, reflexão e readequação da política pública.

Devido às complexidades envolvidas nos programas de desenvolvimento territorial (necessidade de integração entre os diferentes ministérios; o pressuposto da participação dos diferentes atores e setores do território; os conflitos de interesses; relações de poder do território, etc.), a abordagem precisa ir para além dos indicadores apresentados na Tabela 2. Por exemplo, não basta conferir a existência de mecanismos de participação social, é preciso discutir a sua dinâmica, se ele abarca as diversas representações territoriais, se há centralidade nas tomadas de decisões, como são os conflitos e como são levantadas as pautas. O mesmo vale para a presença de burocracias governamentais profissionalizadas e para o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental.

A partir da literatura, observa-se que os arranjos institucionais não estão isolados do ambiente institucional, pelo contrário, eles fazem parte e reproduzem, em certa medida, a dinâmica deste ambiente (LOTTA; FAVARETO, 2016). Ao analisar o desempenho dos arranjos, cabe considerar que:

“Os espaços institucionais e suas regras são, ao menos em parte, desenhados pelos próprios agentes, tornando necessária uma explicação que para além dos mecanismos e dos resultados institucionais entenda os agentes concretos que criaram as instituições e que nelas atuam” (GALVANESE; FAVARETO, 2014, p.77)

A passagem supracitada aponta para a complexidade que as análises dos arranjos institucionais representam: Ao mesmo tempo que as regras e os mecanismos influenciam no desempenho dos arranjos, ele também é impactado pela atuação dos agentes, os quais, inclusive, desenharam parte dessas regras e mecanismos.

De uma maneira geral, a análise das políticas públicas de desenvolvimento territorial, pela abordagem nos arranjos institucionais, demanda da somatória dos seguintes fatores: é preciso atentar-se para as regras, normas e processos estipulados para o funcionamento das políticas públicas; compreender a dinâmica de participação, discussão e articulação dos atores; e considerar a dimensão territorial, isto é, levar em consideração as relações de poder, os conflitos de interesses e os desequilíbrios de forças existentes no território (COELHO et al, 2005; GALVANESE; FAVARETO, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016; PIRES; GOMIDE, 2016).

CAPÍTULO 3. O TERRITÓRIO ESTUDADO

Inicialmente, neste capítulo, será apresentado o CONSAD Sudoeste Paulista, que foi o colegiado territorial no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Em seguida será realizada uma breve contextualização do território Sudoeste Paulista, em que serão apresentadas as suas diferentes organizações e representações políticas e administrativas. Por fim, através de uma revisão bibliográfica, será realizado um resgate histórico do território. A partir dessas informações espera-se compreender a dinâmica dos atores locais, assim como o contexto em que estão inseridos.

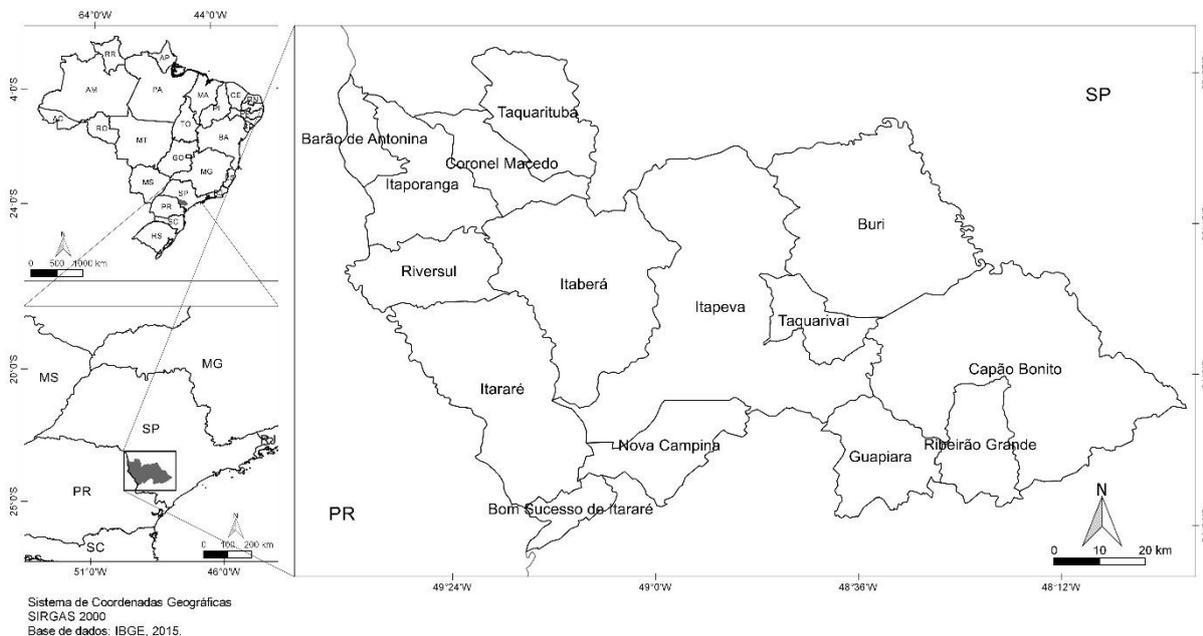
3.1 Apresentação do CONSAD Sudoeste Paulista

O Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) do Sudoeste Paulista, por mais que receba em sua denominação o significado de consórcio, é, na verdade, uma associação. O CONSAD reúne representantes do poder público e da sociedade civil organizada para, através de discussões e articulações políticas, atuar enquanto um mecanismo propositivo de estratégias de desenvolvimento territorial. Esta organização foi formalizada em 2004 (através de um fórum territorial) e teve seu primeiro colegiado eleito em 2005. Desde então, foram sete eleições de colegiado. De 2005 a 2015 as composições duravam dois anos e, a partir de 2017, os mandatos passaram a ser de quatro anos.

Em sua trajetória, não só mudaram a duração de suas diretorias como, também, o seu desenho territorial de atuação. Inicialmente o colegiado englobava 15 municípios (Guapiara, Itaberá, Itapeva, Taquarivaí, Capão Bonito, Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Nova Campina, Riversul, Coronel Macedo, Buri, Itararé, Taquarituba, Ribeirão Grande e Itaporanga), passando em 2009 para 16 (adição de Ribeirão Branco) e, finalmente, para 32 em 2017 (adição de Angatuba, Apiaí, Arandu, Barra do Chapéu, Campina do Monte Alegre, Fartura, Iporanga, Itaí, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Paranapanema, Piraju, Ribeira, Sarutaiá, Tejupá e Taguaí). Entretanto, no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento territorial (2004 – 2016), o CONSAD Sudoeste Paulista permaneceu representando e articulando os 15 municípios do seu desenho inicial (que eram os mesmos das políticas territoriais – ver Mapa 1). Embora tenha ocorrido a introdução de Ribeirão Branco, em 2009, e que demais municípios participassem, eventualmente, de reuniões e eventos promovidos pelo colegiado, diante das políticas esses municípios eram abordados como “membros ouvintes”.

Para projetos e ações, em editais promovidos pelas políticas territoriais, os municípios ouvintes eram considerados menos prioritários.

Mapa 1. Municípios que no âmbito das políticas territoriais formavam o Território Sudoeste Paulista



Fonte: Elaboração própria (2019)

Como já adiantado em outras seções, o CONSAD Sudoeste Paulista emergiu do Programa Fome Zero e perpassou outros dois grandes programas de políticas públicas federais, os quais, assim como o Fome Zero, também tinham uma perspectiva territorial, que são o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania. Nesses três programas o CONSAD fez o papel de colegiado territorial e atuou como o principal espaço de governança dessas políticas públicas. Era através do CONSAD que os editais, guias de ações, matrizes orçamentárias e demais informações chegavam ao território. Ou seja, era neste espaço que os gestores das políticas, os agentes dos ministérios e seus delegados se relacionavam com os atores locais, fossem do poder público ou da sociedade civil. E é justamente por esse papel desempenhado pelo CONSAD que ele ganha relevância enquanto um provedor de elementos de análise. Ao estudá-lo, é possível obter os elementos necessários para a análise de desempenho dos arranjos institucionais formados para cada programa de política territorial.

O CONSAD Sudoeste Paulista passou por algumas mudanças estatutárias, as quais foram ajustando a sua estrutura enquanto um colegiado territorial e enquanto um espaço de governança de um arranjo institucional. Em 2004, ano de fundação, o CONSAD era formado por uma Assembleia Geral, por um Conselho Deliberativo, por uma Diretoria Executiva e por um Conselho Fiscal. Em 2006, a partir de uma mudança no estatuto, foi incluída nessa estrutura a presença de Câmaras Temáticas. O Regimento Interno, também de 2006, era o instrumento que definia essas câmaras de atuação.

Cada município participante do CONSAD tinha direito a seis representantes, sendo dois do poder público e quatro da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil eram escolhidos em reuniões municipais, ou seja, as entidades associadas ao CONSAD se reuniam nos seus respectivos municípios e, sob uma dinâmica própria (que variava em cada município), definiam seus quatro representantes. Já os do poder público eram indicados pela própria prefeitura e, normalmente, eram secretários de agricultura e técnicos em agropecuária.

Com os seis representantes de cada município constituía-se, então, a Assembleia Geral. Esta, por sua vez, era a encarregada de eleger os Conselhos Deliberativo e Fiscal, assim como a Diretoria Executiva. Durante o período de atuação das políticas públicas de desenvolvimento territorial (2004-2016), os conselhos e a diretoria possuíam mandatos de dois anos.

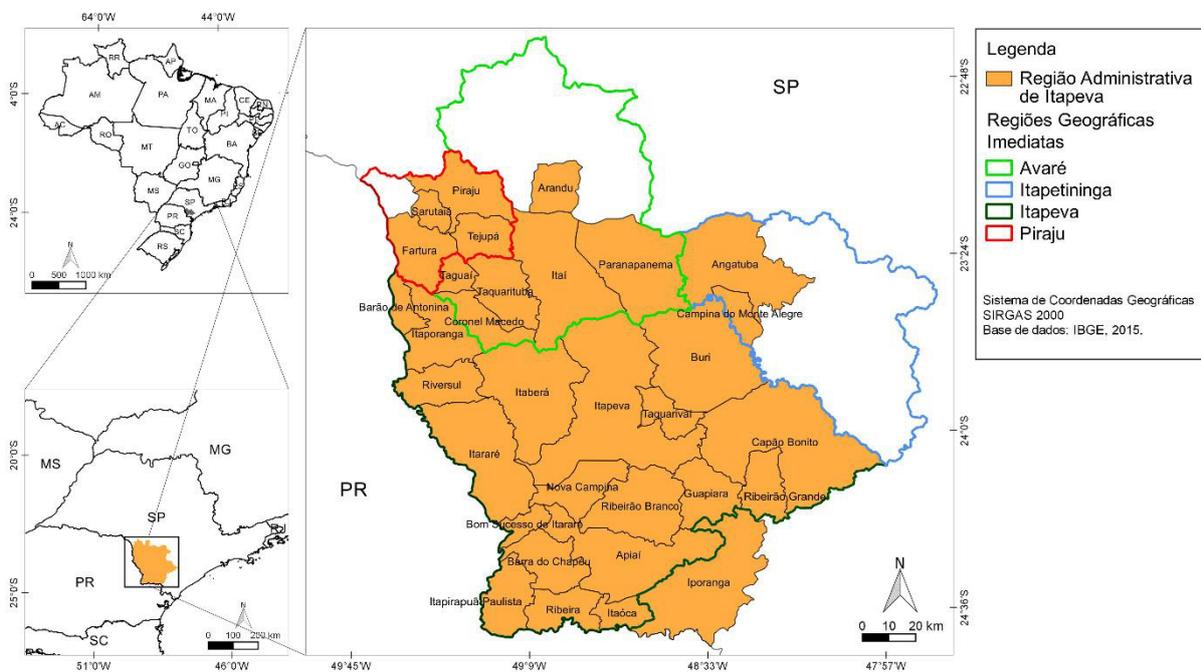
3.2 Caracterização do Território Sudoeste Paulista

3.2.1 Breve contextualização do território Sudoeste Paulista e suas representações

Entre as mais recentes divisões geopolíticas propostas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estão as Regiões Geográficas Intermediárias e as Regiões Geográficas Imediatas, as quais substituem, respectivamente, as antigas Mesorregiões e Microrregiões. Nesta nova perspectiva do IBGE (2017), as Regiões Imediatas são conjuntos de municípios que interagem entre si e atendem as necessidades das populações, como a compra de bens de consumo, serviços, ofertas de empregos, serviços de saúde, educação, etc., já as Regiões Intermediárias são arranjos de maior complexidade que reúnem as Regiões Imediatas e as atrelam a uma capital regional ou a uma metrópole.

No que tange ao sudoeste do estado de São Paulo, encontram-se as Regiões Geográficas Imediatas de Itapeva, Itapetininga, Avaré e Piraju, que, com exceção da última, compõem a Região Geográfica Intermediária de Sorocaba³. Em relação às divisões administrativas de São Paulo, ao sudoeste encontra-se a 16ª Região Administrativa, que possui a cidade de Itapeva como sede regional. Esta configuração está em vigor desde 2014, quando o então governador Geraldo Alckmin regulamentou, através do Decreto nº 60.135 de 10 de fevereiro de 2014, a lei nº 12.517 de 2 de fevereiro de 2007 (SÃO PAULO, 2014). O Mapa 2, a seguir, traz as representações políticas e administrativas no Sudoeste Paulista.

Mapa 2. Sudoeste Paulista a partir da 16ª Região Administrativa de São Paulo e pelas Regiões Imediatas do IBGE.



Fonte: Elaboração própria (2019)

Para além dessas divisões administrativas, o território Sudoeste Paulista, no que se refere ao seu desenho e aos municípios que o compõem, pode apresentar diferentes formatos. Essas variações acompanham as perspectivas históricas,

³Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas:** Regiões Geográficas de São Paulo. Consulta realizada em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/divisao_regional_do_brasil/divisao_regional_do_brasil_em_regioes_geograficas_2017/mapas/35_regioes_geograficas_sao_paulo.pdf>

geográficas e políticas dos atores e das organizações que se propõem a construir narrativas acerca do território. Os diferentes recortes e as diferentes representações administrativas do território Sudoeste Paulista trazem consigo uma série de desafios. Estas, por sua vez, limitam uma sistematização de informações acerca do território e impedem uma padronização na implementação de políticas públicas, em que, por exemplo, o desenho institucional do governo estadual se difere do governo federal.

Retomando as discussões propostas na seção *Apontamentos sobre Território e Desenvolvimento Territorial*, é preciso deixar claro que espaço geográfico e território são conceitos distintos, no entanto, complementares, isto é, um está no outro (SAQUET, 2009). Logo, quando os territórios são referidos neste texto enquanto desenhos, são considerados os processos de apropriação destes espaços geográficos mediante relações de poder, em redes e de identidades (RAFFESTIN, 1993; SAQUET, 2007).

Partindo da ideia de que os territórios abrigam e são abrigados por outros territórios (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006), sob movimentos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, é possível levantar os arranjos (comitês, consórcios, associações e fóruns) que emergem no Sudoeste Paulista e buscam a representatividade do território (ver Tabela 3). A construção dessas instituições pode estar baseada em questões ambientais, culturais, sociais e políticas, além de interesses em atividades econômicas em comum e carências estruturais semelhantes. Como apontam Mazzali e Niero (2015), entre as principais motivações para a formação desses arranjos, tais como consórcios públicos entre prefeituras, são as maiores possibilidades que isso oferece para que haja transferências intergovernamentais de receitas, isto é, repasses de recursos para as prefeituras via governos estaduais e/ou federais. É importante considerar, em uma perspectiva territorial, que esses arranjos – no geral – possuem limitações e contradições, por exemplo, ao serem pouco representativos e por desempenharem trabalhos setorializados (FREY, 2013).

Como um primeiro exemplo, há o Consórcio “Circuito Aventura e Lazer”, que congrega sete municípios, estimulando o turismo com base nos recursos naturais propícios para as práticas de esportes e lazer. Neste caso, são municípios que formam

um corredor e que compartilham de características ambientais e de interesses econômicos. Outro exemplo de arranjo similar é o Consórcio Intermunicipal Ipê, do qual participam seis municípios limítrofes, buscando convergir esforços para suprir necessidades comuns de infraestrutura.

Atuam, também, no Sudoeste Paulista o Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudeste (CONDERSUL), o Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA), o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema (CBH-ALPA), o Centro de Desenvolvimento Regional do Sudoeste Paulista (CDR Sudoeste Paulista) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Sudoeste Paulista (CONSAD Sudoeste Paulista).

O CONDERSUL é um colegiado composto pelos prefeitos de 17 municípios do território, além de representantes do legislativo local. Com vigência desde 1995, a sua atuação, basicamente, é na articulação política com o governo do Estado para atrair projetos e investimentos nos municípios consorciados. Como aponta Porto (2014), entre os projetos e investimentos angariados, alguns seriam destinados à propulsão do turismo no território. No âmbito ambiental, o CBH-ALPA atua no Sudoeste Paulista para a recuperação, preservação e conservação dos recursos hídricos e sua área de abrangência abarca 36 municípios. Este comitê conta com representantes do poder público, de empresas estaduais, além de organizações da sociedade civil, tais como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), União das Agroindústrias Canavieiras do Estado de SP (ÚNICA), sindicatos rurais e organizações ambientais. Este comitê fundou-se em 1996 e nele são reunidos os interessados e beneficiários dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do Alto Paranapanema (SÃO PAULO, 2018c)

Inicialmente como associação e agora como consórcio, o AMVAPA concentra suas ações nos municípios do Alto Vale do Paranapanema, com atuações principalmente em prol da agricultura familiar. Entre seus objetivos tem o planejamento, adoção e exercício de medidas para acelerar o desenvolvimento socioeconômico nas áreas de: agricultura; estudos agrários; desenvolvimento rural; desenvolvimento territorial; desenvolvimento rural sustentável; assessoramento na participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF); projetos de educação ambiental; e auxílio nas prefeituras para a gestão de resíduos urbanos. Participam deste arranjo 18 municípios, cujas atividades econômicas baseiam-se na prestação de serviços, na agricultura (feijão, soja e cafeicultura), pecuária leiteira, de corte e suinocultura. Como supracitado, o AMVAPA articula ações em benefício da agricultura familiar e, inclusive, conta com um assento no Conselho Estadual de Agricultura Familiar – CEDAF.

O Centro de Desenvolvimento Regional do Sudoeste Paulista (CDR Sudoeste Paulista) é uma iniciativa do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), a partir de uma demanda da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação. Este arranjo tem como objetivo articular os atores locais do governo, de instituições de ensino e pesquisa, das associações e empresas locais para elaborar um projeto de desenvolvimento territorial (SERRA; HÖFLING; DE PAULA, 2017).

Por sua vez, o CONSAD Sudoeste Paulista foi formalizado no ano de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, e executado pelo extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MESA) por meio da Secretaria Extraordinária de Segurança Alimentar e Nutricional. Tem em sua composição membros do poder público local e representantes da sociedade civil. Atualmente, o CONSAD Sudoeste Paulista contempla os municípios correspondentes à 16ª Região Administrativa de São Paulo e seus principais objetivos estatutários são: estimular a cooperação intermunicipal e a elaboração de estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento territorial sustentável; formalizar parcerias para obtenção de recursos; promover o desenvolvimento econômico, social, cultural, educacional, da cidadania e dos direitos humanos, assim como a melhoria das condições de vida do homem e da mulher do campo e da cidade.

Para finalizar esta breve contextualização do território Sudoeste Paulista, pode-se dizer que este está situado numa zona de transição entre dois importantes biomas, o Cerrado e a Mata Atlântica, com a presença de fragmentos de Mata de Araucária (SÃO PAULO, 2018b). A região está inserida na Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema e sua configuração geomorfológica trata-se de uma depressão periférica entre o planalto atlântico, planalto ocidental e as *cuestas* basálticas. Essas características, somadas à estrutura produtiva da região, proporcionam paisagens

típicas do Sudoeste Paulista, que são os resquícios dos biomas naturais, as formações rochosas, os morros e os cursos fluviais em coexistência com as atividades de silvicultura e mineração, com as unidades de agricultura familiar, pastagens, grandes lavouras, serrarias, agroindústrias, e indústrias de papel e celulose (SÃO PAULO, 2018c).

Tabela 3. Multiplicidade de arranjos no Sudoeste Paulista

Arranjo	Municípios	Principais Interesses
Consórcio Circuito Aventura e Lazer	Apiáí, Buri, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Guapiara, Ribeirão Grande, São Miguel Arcanjo	Estimular a prática do turismo e de esportes de aventura.
Consórcio Intermunicipal Ipê	Angatuba, Buri, Campina do Monte Alegre, Guareí, Paranapanema, Quadra	Convergir esforços e suprir necessidades de Infraestrutura.
CONDERSUL	Apiáí, Barra do Chapéu, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Guapiara, Itaoca, Itapeva, Itapirapuã Paulista, Itararé, Nova Campina, Ribeirão Grande, Ribeira, Ribeirão Branco, Taquarivaí, Riversul	Articulação política com o governo do Estado para atrair projetos e investimentos (turismo, por exemplo).
CBH-ALPA	Angatuba, Arandu, Barão de Antonina, Bernardino de Campos, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Cerqueira Cesar, Coronel Macedo, Fartura, Guapiara, Guareí, Ipaussu, Itaberá, Itaí, Itapetininga, Itapeva, Itaporanga, Itararé, Itatinga, Manduri, Nova Campina, Paranapanema, Pilar do Sul, Piraju, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul, São Miguel Arcanjo, Sarutaiá, Taguaí, Taquarituba, Taquarivaí, Tejupá, Timburi.	Reunir beneficiários dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do Alto Paranapanema, bem como os interessados em sua preservação.
AMVAPA	Águas de Santa Bárbara, Avaré, Angatuba, Barão de Antonina, Cerqueira César, Coronel Macedo, Fartura, Itaberá, Itaí, Itaporanga, Manduri, Paranapanema, Piraju, Riversul, Sarutaiá, Taguai, Taquarituba, Tejupá	Desenvolvimento socioeconômico nas áreas de agricultura; estudos agrários; desenvolvimento rural; desenvolvimento territorial.
Centro de Desenvolvimento Regional do Sudoeste Paulista	Itapetininga, São Miguel Arcanjo, Guareí, Angatuba, Campina do Monte Alegre, Ribeirão Branco, Capão Bonito, Ribeirão Grande, Guapiara, Buri, Paranapanema, Itaoca, Riversul, Iporanga, Itapirapuã Paulista, Ribeira, Barra do Chapéu, Apiáí, Itapeva, Itararé, Itaberá, Itaporanga, Bom Sucesso de Itararé, Nova Campina e Taquarivaí	Articular os atores e propor uma agenda de ações que vise o desenvolvimento do território.
CONSAD Sudoeste Paulista	Angatuba, Apiáí, Arandu, Buri, Bom Sucesso de Itararé, Barra do Chapéu, Barão de Antonina, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Coronel Macedo, Fartura, Guapiara, Iporanga, Itaí, Itaberá, Itararé, Itaoca, Itapeva, Itapirapuã Paulista, Itaporanga, Nova Campina,	Estimular a cooperação intermunicipal; formalizar parcerias para obtenção de recursos; desenvolvimento econômico, social, cultural, educacional, da cidadania e dos direitos humanos,

Paranapanema, Piraju, Ribeira, Riversul, assim como a melhoria das
Ribeirão Grande, Ribeirão Branco, condições de vida no
Sarutaiá, Taquarituba, Tejupá, Taguaí e campo e na cidade.
Taquarivaí

Fonte: Elaboração própria (2019).

3.2.2 Caracterização histórica do território Sudoeste Paulista

Nesta seção, a caracterização do Sudoeste Paulista é pautada pelos principais elementos que compõem a sua trajetória histórica. Essa caracterização está enumerada por vetores de ocupação, os quais foram elencados a partir de publicações acerca da historicidade do território e que se apresentaram como fatores determinantes na sua composição social, política, econômica e ambiental.

É importante ressaltar que os vetores de ocupação são apontados a partir do sistema de sesmarias, empreendido pela Coroa Portuguesa no período Brasil colônia. Desta maneira, a presença indígena no território Sudoeste Paulista, assim como a rota do Peabiru (rota indígena que cortava o atual Sudoeste Paulista ligando o oceano Atlântico ao Pacífico, promovendo a integração de povos do litoral e interior brasileiro com os Incas), serão consideradas como questões antecedentes. Ao fazer essa consideração, os indígenas desta localidade (ex: Guaianã e Caiuá) se apresentam como os primeiros a sentirem os impactos dos movimentos de ocupação, em que estes – entre relações, conflitos e resistências – foram praticamente dizimados (CORRÊA, 2013). Já a rota do Peabiru foi sobreposta por outra importante via, chamada de rota dos tropeiros, que, inclusive, configura o primeiro grande vetor de ocupação do território.

Para introduzir essa caracterização, pode-se dizer que o início do processo de ocupação do Sudoeste Paulista não se diferencia em demasia ao ser comparada com a história do estado de São Paulo, mas teve uma dinâmica particular. A distribuição de terras ocorreu pelo sistema de sesmarias, o que não garantiu que elas fossem efetivamente ocupadas e produzidas, de modo que as terras do Sudoeste Paulista se encontravam em situações praticamente de abandono, ficando sob cuidado de agregados e poucos escravos dos sesmeiros. Na primeira metade do século XVIII a capitania de São Paulo desempenhava uma tímida produção agrícola e pouca circulação de moedas, a exceção eram as fazendas próximas a capital que começavam a produzir cana-de-açúcar. Essa conjuntura passa a se modificar a partir

da segunda metade do século XVIII, quando Morgado de Mateus assume o governo da capitania e, a mando da Coroa, promove uma série de melhorias estruturais para tentar alavancar a economia de São Paulo (CORRÊA, 2013). Pode-se dizer, então, que neste período ocorreu um descolamento entre a dinâmica dos processos de desenvolvimento do Sudoeste Paulista e do restante de São Paulo.

Em um primeiro momento (re)abriram-se⁴ estradas e vias de ligação entre a capitania e outras partes da colônia, sendo uma delas o caminho que conectava o extremo sul do Brasil com São Paulo, a qual tinha como principal função o transporte de gado *vacum* e de muares. Para Petrone (1973) esta rota foi de grande importância na garantia do domínio português em direção ao sul da colônia, uma vez que estimulou, gradualmente, o povoamento de áreas que eram conhecidas como desertas ou sertões. Neste contexto, pode-se dizer que o primeiro grande vetor de ocupação das terras do Sudoeste Paulista foi a rota dos tropeiros, a qual resultou na fundação da primeira cidade, Itapeva da Faxina, atual Itapeva (CORRÊA, 2013).

Ao percorrer, em 1820, o que corresponde ao Sudoeste Paulista, o naturalista francês Auguste de Saint-Hilaire fez um interessante relato sobre a paisagem, sobre a estrada que ligava ao sul do Brasil e o potencial para a criação e invernada de gado:

“A estrada por mim seguida foi sempre a de São Paulo a Curitiba e Rio Grande, a qual, embora ostentando o pomposo nome de estrada real, é, muitas vezes, horrivelmente má, traçada unicamente, em certos trechos, pelas patas dos animais, que eram obrigados a caminhar premidos pelas árvores. Comecei a afastar-me aos poucos do trópico, dirigindo-me para o sudoeste; mas, se os campos são menos próprios para a cultura das plantas coloniais, tanto por causa de sua situação geográfica, como por sua elevação, não são, contudo, estéreis, e as vastas pastagens que os cobrem podem alimentar imensos rebanhos” (SAINT-HILAIRE, 1972, p.260)

A crescente demanda em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo por transporte de carga, de pessoas e por carne fez a atividade tropeira, no início do século XIX, desempenhar um significativo papel econômico. Por estarem localizadas

⁴ Assim como ocorreu com a rota Peabiru, diversas rotas deste período foram baseadas em trajetos indígenas pré-coloniais.

justamente no trajeto das tropas, os campos do Sudoeste Paulista serviam de pouso e internada para o gado. De acordo com Petrone (1973), os campos podiam ser utilizados na criaçãõ, na circulaçãõ e para estações-internada, as quais serviam de descanso, engorda e regulaçãõ do fluxo de gado, isto é, para aguardar, conforme a demanda, o momento certo de abastecer o mercado.

No período referido a cima, o principal mercado para gado de carga e de carne era a Feira de Sorocaba, que fazia tanto o papel de fiscalizaçãõ quanto de comercializaçãõ das tropas. Um dos motivos para que se construísse tal importãncia foi sua localizaçãõ estratégica, ao limite das áreas de campos e próxima às outras vias de circulaçãõ. No que tange à geraçãõ de riquezas, Petrone (1973) diz que a Feira de Sorocaba contribuiu para a transferênciã de moedas para o interior, enquanto Corrêã (2013) afirma que os lucros obtidos nas vendas de gado, como é o caso das fortunas acumuladas por Barãõ de Antonina (do Sudoeste Paulista) não retornavam ao interior, pelo contrário, eram investidos em outras localidades.

Sobre Barãõ de Antonina, Auguste de Saint-Hilaire (1972) relata que, em 1820, três de suas fazendas (Pirituba, Rio Verde e São Pedro) formavam uma extensãõ territorial que se assemelhava ao tamanho de alguns principados da Europa. Assim como outros fazendeiros e comerciantes da regiãõ, o Barãõ não se fazia presente em suas fazendas, deixando-as sob a moradia de alguns agregados, os quais viviam em péssimas condições de pobreza. Na interpretaçãõ de Saint-Hilaire, esse cenário de miséria era devido ao não retorno das riquezas para as fazendas:

O distrito de Itapeva estende-se desde o rio Paranapitanga até o rio Itararé, onde começa o distrito de Castro [...] O número de escravos nele existentes era pouco considerável, não só porque os seus habitantes eram muito pobres, mas também porque a criaçãõ de gado, de que se ocupam habitualmente, pouco trabalho exige. Itapeva fornece grande quantidade de gado bovino à cidade do Rio de Janeiro; mas parece que a maior parte das fazendas da regiãõ, as quais, de resto, são em pequeno número, pertencem a homens ricos, que nas mesmas não residem [...] Resulta disso que a regiãõ é, como se viu, muito pobre; e, se na mesma circula algum dinheiro, deve-se, principalmente, às caravanas vindas do Sul (SAINT-HILAIRE, 1972, p. 276-277).

A diferenciação do Sudoeste Paulista em relação ao restante da capitania de São Paulo pode ser compreendida tanto em função da atividade tropeira como no fato de ter sido relegada dos interesses do capital, uma vez que não foi incorporada na produção agrícola de exportação. De acordo com Corrêa (2013), em meados de 1830 se observava, por um lado, um renascimento agrícola para exportação em São Paulo, com as regiões de Itu, Sorocaba, Piracicaba, Mogi Guaçu e Jundiaí produzindo cana-de-açúcar, Vale do Paraíba e litoral com cultivos de café, enquanto, por outro lado, no Sudoeste Paulista basicamente invernava-se e criava-se gado, com produção de alimentos para consumo próprio e, aos arredores de Itaporanga, criação de porcos e produção de toucinho.

O Sudoeste Paulista, além de ser conhecido como uma terra fria, com períodos de geadas e, por isso, imprópria para o cultivo de café e de cana de açúcar, apresentava grandes dificuldades em escoar qualquer tipo de produção devido às situações precárias de suas estradas, as quais inundavam em tempos de chuvas (SAINT-HILAIRE, 1972; MARQUES, 2014). Esses fatores certamente contribuíram para que a região não desenvolvesse uma produção agrícola de exportação significativa, sobretudo, não ingressasse no ciclo do café (CORRÊA, 2013). Deste modo, exceto pela atividade de invernada de gado, o Sudoeste Paulista não despertava grandes interesses públicos e privados, fato este que fez com que a expansão das ferrovias por São Paulo tardasse em chegar neste território.

Ao longo do século XIX a produção de café em São Paulo se expandiu em direção ao interior, mais precisamente ao noroeste do estado, e levou consigo as estradas de ferro e a urbanização (CORRÊA, 2013). O aumento da malha ferroviária e o aumento da concorrência na criação de gado fez com que a demanda por tropas vindas do sul definhasse. Como aponta Petrone (1973), a invernada e criação de gado foi tão importante para as regiões de campos, por exemplo o Sudoeste Paulista, que a cessão do fluxo de tropas gerou um processo de estagnação. A autora afirma, ainda, que após a expansão das ferrovias o trecho entre Itapeva e Itapetininga ficou à margem da modernização.

Se, por um momento, a rota dos tropeiros pode ser considerada como o primeiro grande vetor de ocupação das terras do Sudoeste Paulista, acarretando,

inclusive, na fundação das primeiras cidades, em um segundo momento a Lei de Terras, de 1850, determina outro vetor de grande relevância. A Lei de Terras, de certo modo, modificou a forma de se olhar para as terras do Sudoeste Paulista, pois, se para a produção agrícola de exportação não vinha sendo interessante, ao se tornar mercadoria, isto é, detentora de valor e passível de compra e venda, as terras da região se transformaram em interessantes reservas de capital. Corrêa (2013) afirma, inclusive, que houve investimento externo no processo de apropriação privada destas terras. Para a autora, muitas dessas apropriações foram determinadas pelo poder econômico de fazendeiros e de negociantes, não pela compra, mas sim ao subornar juízes, falsificar títulos, grilar e organizar capangas. Neste mesmo período, paralelamente, verificou-se um movimento de famílias agricultoras oriundas do Vale do Paraíba e de Minas Gerais que foram para a região ocupar as matas (CORRÊA, 2013).

Esse processo de ocupação desordenado trouxe consequências que são visíveis até os dias atuais, por exemplo, na alta concentração fundiária, nos conflitos agrários entre posseiros, grileiros e famílias sem-terra, bem como na ausência de regularização fundiária das pequenas propriedades (PORTO, 2014). Na pesquisa de Fernanda Matheus (2018), na qual há um panorama geral da situação das terras públicas no Sudoeste Paulista, é possível perceber que as estratégias de apropriação privada, através de processos jurídicos e grilagem, vem se reproduzindo desde a Lei de Terras, culminando em usos indevidos de patrimônios públicos e impasses no estabelecimento de assentamentos rurais.

A partir da segunda metade do século XIX houve um momento de revigoração da agricultura no Sudoeste Paulista, em que sempre permaneceu a criação de gado. Além do milho, que era bastante usado na alimentação dos animais, se produzia mandioca, feijão, algodão e café, que mesmo não fazendo parte do ciclo econômico, era produzido para o autoconsumo (CORRÊA, 2013). Em um período de grande demanda do mercado externo, o Sudoeste Paulista esboçou uma relativa produção de algodão para exportação, no entanto, as vias de escoamento permaneceram como um fator limitante. Tempos mais tarde, já numa quantia menor, a produção passou alimentar indústrias de tecelagem que iniciavam suas atividades em São Paulo e em Sorocaba (CORRÊA, 2013).

Com a chegada da Estrada de Ferro Sorocabana em Itapeva, em 1909, o corte de lenha para abastecer as locomotivas aumentou e intensificou a derrubada de matas, ocasionando a partir de meados de 1930 uma nova alteração da paisagem (MARQUES, 2014). Ao final dos anos de 1950 foram descobertas as reservas de minério e então se instalaram as primeiras indústrias de extração no território. Na década de 1960, já sob o Regime Militar, a lei nº 5.106 de 1966, a qual concedia incentivos fiscais para empreendimentos florestais (BRASIL, 1966), atraiu uma série de investimentos em plantações florestais de eucalipto no Sudoeste Paulista. Atualmente, além do eucalipto, a silvicultura de pinus também é expressiva, servindo de matéria prima para as indústrias de madeira serrada, para a extração de resina e para produção de celulose de fibra longa.

Durante a segunda metade do século XX a silvicultura alcançou grandes proporções no Sudoeste Paulista, que são notáveis tanto na expressiva área ocupada com plantações florestais quanto na instalação de indústrias associadas ao setor. Além do mais, Porto (2014) diz que a crescente exploração de minérios fez com que a demanda por recursos energéticos, tal como a lenha de eucalipto, também crescesse. O autor completa afirmando que a região herdou do Norte Pioneiro do Paraná uma tradição de exploração madeireira. Outra externalidade ocasionada pelo avanço da extração de minérios no território é que, na atualidade, o Sudoeste Paulista abriga uma série de sítios arqueológicos descobertos através dos estudos de impactos ambientais demandados por esta atividade (FACHINI, 2017).

Seguindo com a demonstração da importância que o setor florestal e madeireiro tem adquirido no território, cita-se a presença de cursos técnicos e de graduação que abrangem este segmento, por exemplo, o curso de Engenharia Industrial Madeireira⁵, oferecido pela UNESP de Itapeva, e curso de Tecnologia em Silvicultura⁶, oferecido pela FATEC de Capão Bonito. No território estão instaladas grandes empresas deste ramo e que apresentam abrangência internacional, isto é, pertencem a grupos econômicos que tem ou escritórios ou unidades produtivas em demais países. Entre

⁵UNESP. **Curso de Engenharia Industrial Madeireira.** Disponível em: <<http://www.itapeva.unesp.br/#!/graduacao/cursos/engenharia-industrial-madeireira669/>>

⁶FATEC. **Curso de Tecnologia em Silvicultura.** Disponível em: <<https://www.fateccb.edu.br/tecnologia-em-silvicultura>>

elas: a *International Paper* com fábrica em Nova Campina; a Fibria com escritório em Capão Bonito; e a Klabin com a unidade de Angatuba.

No que compete à Fibria, a área total de plantio florestal ultrapassa os 46 mil hectares, que se concentram nas cidades de Capão Bonito, Campina do Monte Alegre, Buri e Itapeva (FIBRIA, 2017). Esses plantios ocorrem em áreas próprias, em contratos de arrendamento e em parcerias com produtores rurais, o que, para Porto (2014), ilustra um movimento de pressão sobre os agricultores familiares e camponeses, os quais ou vendem/arrendam suas terras ou acabam adotando a atividade de silvicultura. Já a unidade florestal da Klabin no estado de São Paulo, com fábrica em Angatuba, concentra parte dos seus mais de 4 mil hectares de plantações de pinus e eucalipto nos municípios de Angatuba, Buri, Paranapanema e Itapeva (KLABIN, 2017).

Segundo Matheus (2018) e Porto (2014), o setor florestal e madeireiro comumente se utilizam da apropriação do conceito de “sustentabilidade” e, a partir dele, constroem estratégias de mercado, ou seja, nesta perspectiva são elaborados seus produtos e suas marcas, que por sua vez buscam atrair mercados consumidores. Seus principais argumentos perpassam a ideia de preservação do meio ambiente, uso de recursos renováveis e sequestro de carbono da atmosfera. Para os autores, esse discurso tende a camuflar o avanço da pinocultura e dos eucaliptais sobre os agricultores familiares e camponeses no Sudoeste Paulista.

Da mesma forma em que a silvicultura se expandiu, outros setores do agronegócio, como os relacionados à monocultura de grãos, também adquiriram força no território. Calcula-se que de 1990 a 2004 a produção de soja, no Sudoeste Paulista, cresceu 926% (BRASIL, 2007). Conforme dados sistematizados por Matheus (2018), as cidades de Itapeva, Itaberá e Buri foram em 2016, respectivamente, as três primeiras colocadas no ranking estadual em área plantada de soja. Como já havia sido observado por Porto (2014), o avanço dessas culturas, principalmente da soja, tem reorganizado a lógica rural e urbana do território, de modo que houve a instalação de inúmeras empresas fornecedoras de insumos agrícolas, que vão desde representantes comerciais de agroquímicos e sementes até revendedoras de máquinas e equipamentos. Essas empresas, inclusive, prestam assistência técnica e

oferecem todo o pacote tecnológico necessário às monoculturas. Nesta perspectiva, Matheus (2016) aponta para a territorialização de grandes cooperativas agroindustriais que trabalham na secagem e armazenamento de grãos, bem como na sua comercialização. Pode-se apontar que esse processo de territorialização do agronegócio tem como um dos seus movimentos iniciais as investidas estatais na colonização de parte do território a partir de um polo de produção de trigo, ainda nos anos 1950 (BOMBARDI, 2005).

Se por um lado ao longo do século XX e, exponencialmente nos anos 2000, o território passou a receber grandes influências da silvicultura e da sojicultura, por outro, o não ingresso na produção agrícola de exportação no século XIX, como a do café, fez com que o Sudoeste Paulista resguardasse, em certa medida, seu bioma natural que são visíveis atualmente nas áreas de preservação. Sob responsabilidade do Estado de São Paulo encontram-se as Estações Ecológicas de Angatuba, Itapeva, Itaberá e Paranapanema, e, já na transição com o Vale do Ribeira, os Parques Estaduais PETAR, Carlos Botelho, Nascentes do Paranapanema e Intervalles. Sob reconhecimento da federação, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, estão a Floresta Nacional de Capão Bonito e o Vale do Corisco, em Itararé (SÃO PAULO, 2018a).

A paisagem rural do Sudoeste Paulista se compõe, também, de assentamentos da reforma agrária, de crédito fundiário e do Banco da Terra, de acampamentos de famílias de trabalhadores sem-terra, de unidades de agricultura familiar e camponesa, de uma comunidade quilombola e de aldeias indígenas. A saber, e contrapondo os latifúndios citados anteriormente, os municípios de Itapeva e Itaberá têm, respectivamente, 77% e 71% dos seus estabelecimentos rurais baseados na agricultura familiar, enquanto Itaporanga apresenta a proporção de 86% (IBGE, 2006). Nesse sentido, a população residente no campo também se destaca, como exemplos, os municípios de Guapiara e Ribeirão Grande com 60% e 68%, na devida ordem, dos habitantes residindo no rural (IBGE, 2010). No que tange a produção agrícola, a agricultura familiar e camponesa do Sudoeste Paulista tem uma relação histórica com a cultura do milho, que se revela nas festividades e na culinária do território (FACHINI; MARIUZZO; MUNDET-CERDAN, 2018).

Em Matheus (2018) há um retrospecto dos assentamentos rurais nos municípios de Itapeva, Itaberá e Apiaí, dos acampamentos em Riversul e Itaporanga, bem como das demais experiências de ocupações de terras no território Sudoeste Paulista. Além de Matheus (2018), Bombardi (2005) e Reis (2013) também retomam à trajetória de conflitos no Sudoeste Paulista, que, desde os anos 1950, sedia intensos embates agrários, como os do período da Lei de Revisão Agrária de São Paulo e os para a realização dos Projetos de Assentamento da Fazenda Pirituba. Normalmente, esses enfrentamentos se dão entre trabalhadores rurais sem-terra, grileiros, empresas de extração de resinas e grupos econômicos do setor alimentício (REIS, 2013; MATHEUS, 2018).

Nos municípios de Itaporanga e Barão de Antonina se encontram, atualmente, quatro aldeias indígenas: a *Tekoa Porã* (e uma outra decorrente da sua divisão), a *Pyhaú* e a *Karuguá*. Essas comunidades são formadas por descendentes de antigos indígenas do território, que, ainda no século XIX, foram pressionados a migrarem para outros aldeamentos do Paraná e do noroeste de São Paulo. Essas aldeias se baseiam, portanto, em um movimento de retorno e de resgate dos seus territórios originários (ALMEIDA, 2011).

Já Marques (2014) traz apontamentos sobre o Quilombo do Jaó em Itapeva. Através de sua pesquisa, a autora constatou que, naquela paisagem pertencente ao quilombo, já esteve fortemente presente uma agricultura tradicional, cabocla, que transmitia suas técnicas agrícolas entre as gerações - tais como a rotação de cultura, o consórcio entre milho, feijão e amendoim e a cobertura do solo com a palhada do milho -, que realizava mutirões para plantio, colheita e construção de casas a base de sapé, assim como de intensa presença do trabalho feminino. Grande parte desses hábitos e dessas atividades não se reproduzem na atualidade (MARQUES, 2014). A partir disso, cabe ressaltar que as fazendas monocultoras de grãos, pinus e eucalipto circundam as terras do quilombo, inclusive, em alguns casos, com estas fazendas utilizando a mão-de-obra da comunidade (PORTO, 2014).

Ao fazer esse exercício de revisão bibliográfica e pautar as trajetórias de desenvolvimento do Sudoeste Paulista, é possível notar que, ao longo de sua historicidade, diferentes grupos sociais passaram a atuar no território, cada qual com

seus anseios e suas interpretações da realidade. Esses diferentes atores compõem o território com relações dicotômicas e conflitantes, com relações de poder e, também, com relações de identidade e de cooperação, fazendo do Sudoeste Paulista um território complexo e multifacetado.

CAPÍTULO 4. CAMINHOS METODOLÓGICOS

A etapa de campo desta pesquisa se constituiu de duas fases complementares: i) entrevistas semiestruturadas; ii) análise documental. Almejou-se, com essa estratégia, obter informações que dialogassem entre si e que se complementassem, a fim de construir um *corpus* consistente e provedor de elementos válidos de análise. *Corpus*, nas ciências sociais, se refere a uma coletânea de textos, imagens e sons (BAUER; AARTZ, 2015) que contribui na compreensão das relações entre atores sociais em contextos específicos (GASKELL, 2015). Em nosso caso, a coletânea foi formada basicamente por textos, seja os provenientes dos documentos consultados e digitalizados, seja os decorrentes das transcrições das entrevistas.

Neste capítulo estão detalhadas as diferentes etapas percorridas na construção da metodologia, a fim de apontar, literalmente, os caminhos metodológicos. Uma vez obtido o parecer favorável a esta pesquisa no comitê de ética da Universidade Federal de São Carlos (CAAE: 09479119.5.0000.5504), as atividades de campo foram postas em prática.

4.1 Entrevistas Semiestruturadas

De maneira sucinta, a entrevista pode ser definida como uma troca entre o pesquisador e o sujeito pesquisado (SANTOS; OSTERNE; ALMEIDA, 2014), a qual se caracteriza como uma interação social (GIL, 2008). Nesta relação assimétrica, o pesquisador (ou entrevistador) almeja dados e informações que estão sob posse de uma fonte, no caso, o entrevistado. Essa abordagem, sempre de iniciativa do pesquisador, é uma técnica de pesquisa social comumente utilizada, que pode se apresentar de variadas formas e se beneficiar de diferentes instrumentos (SANTOS; OSTERNE; ALMEIDA, 2014).

As entrevistas podem ser presenciais, escritas ou em ambientes virtuais, dependendo das condições e recursos disponíveis aos sujeitos da pesquisa. Por mais que na literatura dedicada ao tema haja algumas variações de nomenclatura em relação aos tipos de entrevistas, podemos destacar dois tipos: a totalmente estruturada, que se apresenta com questões fechadas e mais objetivas; e a semiestruturada, que segue um roteiro previamente estabelecido, mas que permite o aprofundamento em questões bem como a exploração de novos temas (GIL, 2008; SANTOS; OSTERNE; ALMEIDA, 2014; GASKELL, 2015).

Gaskell (2015), ao discorrer sobre o potencial das entrevistas nas pesquisas qualitativas, destaca as suas contribuições no entendimento de crenças, atitudes, valores e motivações em relação aos comportamentos de atores sociais. Neste sentido, Gil (2008) acrescenta que os dados são passíveis de classificação e quantificação, permitindo diferentes estratégias de análise. Tendo em vista os objetivos deste trabalho, este método, juntamente com a análise documental, coube perfeitamente para a coleta de dados. Dentre as categorias de entrevista, optou-se pela semiestruturada.

As entrevistas semiestruturada são guiadas por roteiros pré-estabelecidos, que contém um conjunto de títulos, tópicos, lembretes, ou então perguntas propriamente ditas, que são utilizados na condução da atividade. Esse tipo de entrevista possui um perfil flexível, capaz de aprofundar os assuntos abordados, de pedir esclarecimentos e desbravar novos temas que, porventura, despontem no diálogo (SANTOS; OSTERNE; ALMEIDA, 2014). Um bom roteiro de entrevista, que também pode ser chamado de tópico-guia, é aquele que cria um referencial simples e confortável para a discussão e para a progressão lógica do diálogo (GASKELL, 2015). É interessante que o roteiro estimule a conversa e não simplesmente respostas mecânicas (SANTOS; OSTERNE; ALMEIDA, 2014). Neste sentido, é preciso ressaltar que as entrevistas apresentam algumas limitações e o pesquisador, além de reconhecê-las, precisa se preparar para superá-las. Gil (2008) aponta alguns desses possíveis problemas, por exemplo: a desmotivação do entrevistado em colaborar com as respostas; a incompreensão das perguntas; fornecimento de respostas falsas; e a influência, por parte do entrevistador, no comportamento e nas respostas do entrevistado.

Dito isso, a preparação e o planejamento das entrevistas semiestruturadas, segundo Santos, Osterne e Almeida (2014), passa por uma leitura crítica da temática de pesquisa, bem como por etapas exploratórias, por exemplo, pela compreensão do ambiente de estudo e por conversas preliminares com os atores envolvidos. Gaskell (2015) corrobora estes autores. Para este, a elaboração do roteiro demanda esforços e dedicação, combinando uma revisão bibliográfica crítica e apropriada com o reconhecimento do campo a ser explorado.

A partir das considerações de Gil (2008), Santos, Osterne e Almeida (2014), Gaskell (2015) e de que cada pesquisa é um processo específico, com suas particularidades, experiências e recursos disponíveis (ALVES; SANTOS, 2014) deu-se início à construção do roteiro, para o qual foi estipulada a seguinte estrutura: ele se constituiu por duas grandes categorias analíticas, que formaram blocos temáticos de perguntas/tópicos abordados. As informações coletadas, por sua vez, tiveram suas análises apoiadas em indicadores.

As categorias de análise são agrupamentos de informações que favorecem tanto a sistematização dos dados coletados quanto a sua análise propriamente dita (GIL, 2008). Já os indicadores são elementos que, ao serem articulados, auxiliam na compreensão do todo. As escolhas das categorias assim como dos seus indicadores foram fundamentadas em uma revisão bibliográfica acerca dos arranjos institucionais, tais como conselhos, consórcios e colegiados, à luz das políticas territoriais e da governança nos territórios (MARTINS, 2009; ALMEIDA et al, 2010; DELGADO; LEITE, 2011; TECCHIO, 2010; GOMIDE; PIRES, 2014; ZIMMERMANN et al, 2014; GALVANESE; FAVARETO, 2014; ALCÂNTARA et al, 2015; DIAS; PAIVA, 2015; LOTTA; FAVARETO, 2016; MACEDO et al, 2017). Foram elencadas, portanto, duas categorias analíticas, sendo elas: 1) Dimensão técnico-administrativa; 2) Dimensão político-relacional.

- 1) Dimensão técnico-administrativa: Competências dos “agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).
- 2) Dimensão político-relacional: “Habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

No que tange aos indicadores, foram usados os seguintes: Comunicação; Centralidade; Conflitos; e Regras e Uso.

- a) Comunicação: As comunicações estabelecidas entre os ministérios e outros agentes do Estado com os atores locais; as comunicações e transferências de informações entre os atores do território; modo como as

diretrizes das políticas, bem como os guias de ações e matrizes orçamentárias eram transmitidas ao território.

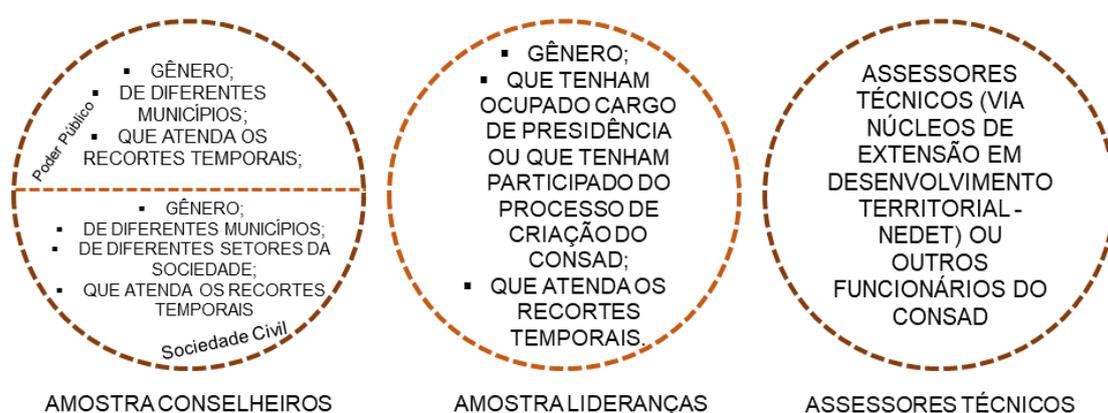
- b) Centralidade: Se havia, por parte dos diferentes agentes e atores envolvidos nos processos, centralidade na condução das discussões e articulações das políticas territoriais.
- c) Regras e Uso: Normas, regras, mecanismos, ferramentas, etc., que guiavam as operações e os envolvimento.
- d) Conflitos: Os conflitos, os embates, as tensões, etc., decorrentes das dimensões técnica-administrativa e política-relacional.

As entrevistas foram realizadas com três grupos de atores sociais envolvidos nas políticas territoriais, em que todos foram membros do CONSAD Sudoeste Paulista. O primeiro grupo, denominado de conselheiros, são aqueles que ocuparam cargos nos diferentes conselhos do colegiado. O segundo grupo são aqueles que, ao longo da trajetória do CONSAD Sudoeste Paulista, notoriamente se apresentaram como lideranças. Já o terceiro grupo foram os assessores técnicos (via os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET; editais do Ministérios de Desenvolvimento Agrário ou outros funcionários do CONSAD). Todos os grupos foram entrevistados sob as mesmas categorias de análise, a fim de cruzar as informações e confrontar as diferentes perspectivas.

A coleta de dados via entrevistas, nas pesquisas qualitativas, não almeja quantificar o número de opiniões tampouco de pessoas, mas, sim, investigar o universo de opiniões, perspectivas e representações sobre a temática pesquisada (GASKELL, 2015). Vale ressaltar que o interesse, nesses casos, é no aprofundamento do tema e não na multiplicação dos resultados (SANTOS; OSTERNE; ALMEIDA, 2014). Por isso, a quantidade de entrevistas e a seleção dos entrevistados não precisam responder, necessariamente, a uma amostragem probabilística e, sim, devem atender às pretensões da pesquisa e serem compatíveis com os recursos disponíveis. Isso, porém, não significa uma ausência de critérios e justificativas, pelo contrário, o pesquisador precisa relatar, detalhadamente, os requisitos postos na determinação do número de entrevistas e na seleção dos entrevistados (GASKELL, 2015).

Como já adiantado, as entrevistas foram conduzidas com três grupos distintos de entrevistados. Todos os grupos tiveram a seleção dos entrevistados orientada pelo princípio da heterogeneidade, em uma amostragem não-probabilística por tipicidade ou intencional. Neste tipo de amostragem, o pesquisador, através de um conhecimento prévio de toda a população a ser estudada, seleciona uma amostra que a considera como representativa (GIL, 2008). Por se tratar de três grupos de entrevistados serão três amostras, as quais seguirão critérios pré-estabelecidos. A Figura 2, a seguir, traz o processo de seleção.

Figura 2. As amostras e seus respectivos critérios.



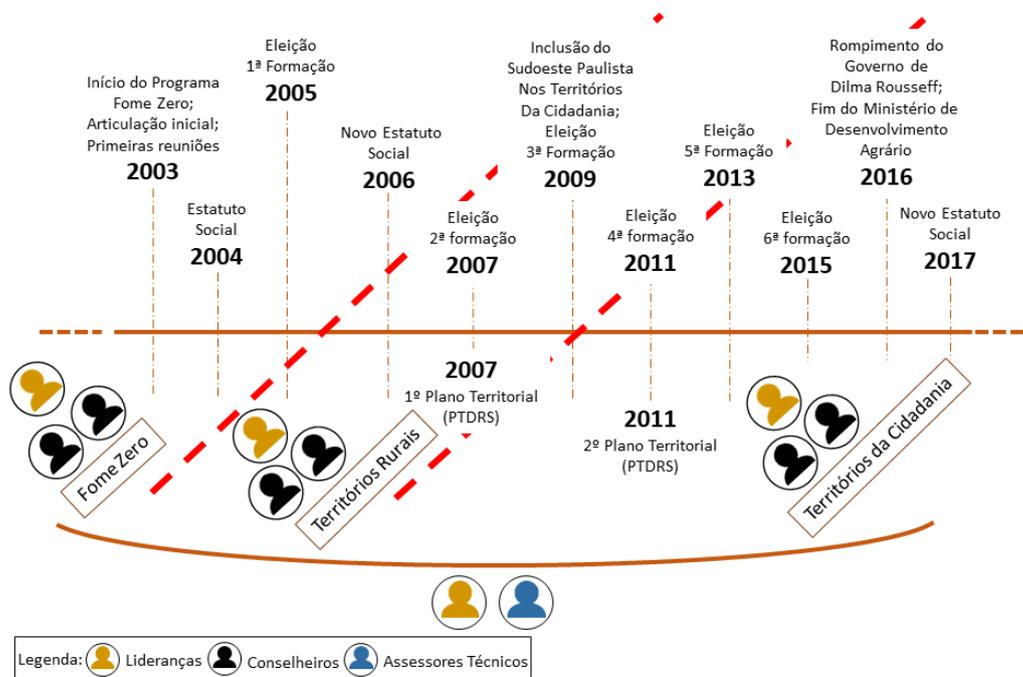
Fonte: Elaboração Própria (2019)

Uma vez que esta pesquisa almeja estudar as políticas públicas de desenvolvimento territorial que foram implementadas no Sudoeste Paulista (Programa Fome Zero, Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e Programa Territórios da Cidadania), foi preciso estabelecer alguns recortes temporais para que fossem selecionados entrevistados correspondentes às diferentes políticas territoriais. Esses recortes (ver **Figura 3**) basearam-se em uma linha do tempo com os principais acontecimentos internos e externos ao CONSAD Sudoeste Paulista.

As linhas diagonais vermelhas, que ilustram os recortes temporais, representam que não houve rupturas ou transformações bruscas entre os programas de políticas territoriais, e, sim, sobreposições gradativas. A seleção dos entrevistados, portanto, levou isto em consideração e ficou da seguinte forma: para cada fase referente aos programas territoriais serão dois entrevistados do grupo de conselheiros

e um pertencente às lideranças, ademais, haverá uma entrevista com uma liderança que atuou em toda a trajetória do CONSAD Sudoeste Paulista (afim de obter um panorama geral e usá-lo como referencial) e com um assessor técnico que tenha vivenciado diferentes momentos do arranjo.

Figura 3. Recortes temporais e seleção dos entrevistados



Fonte: Elaboração Própria (2019)

Foram, portanto, onze entrevistas, as quais se realizaram entre os meses de abril e julho de 2019. A Tabela 4, a seguir, reúne as principais informações de todas as entrevistas, informando a data, o local, a duração e a atuação do entrevistado no CONSAD Sudoeste Paulista. Por motivos de privacidade (conforme foi acordado com os participantes através do termo de consentimento livre e esclarecido – comitê de ética), os nomes dos entrevistados foram abreviados. É importante lembrar que, embora uma parte significativa das entrevistas tenham sido realizadas em Itapeva, isso não significa que as mesmas foram concentradas em atores que representavam tal município. Por questões logísticas e de conciliação de agenda, Itapeva, normalmente, se apresentava como o melhor local para sediar essas atividades.

Tabela 4. Informações das entrevistas realizadas

Entrevistado	Data e Local	Tempo de Entrevista	Atuação do Entrevistado no CONSAD Sudoeste Paulista
F.F.	30/04/2019; Itapeva	2 horas	Liderança, representante do poder público pelo Estado de São Paulo; participou desde o início do CONSAD; Gênero Masculino.
R.P.	15/05/2019; Ribeirão Grande	1 hora	Conselheira e representante do poder público por Ribeirão Grande; atuou de 2008 até 2016; Gênero Feminino.
C.T.	17/05/2019; Itapeva	1 hora e 30 min.	Conselheiro e representante do poder público por Itapeva; atuou de 2005 até 2011; Gênero Masculino.
A.C.	27/05/2019; Riversul	2 horas	Conselheiro e representante da sociedade civil por Riversul; atuou de 2005 até 2009; Gênero Masculino.
M.A.	30/05/2019; Itapeva	1 hora	Liderança, representante de Taquarivaí; atuou de 2011 até 2015; Gênero Masculino.
L.R.	05/07/2019; Itaberá	1 hora	Conselheiro e representante da sociedade civil por Itaberá; atuou de 2005 até 2009; Gênero Masculino.
B.C.	17/07/2019; Itapeva	1 hora	Assessor técnico; atuou de 2008 até 2013; Gênero Masculino.
C.M.	19/07/2019; via internet	1 hora	Liderança, representante de Itaberá; atuou de 2005 até 2011; Gênero Masculino.
J.P.	25/07/2019; Buri	1 hora	Conselheiro e representante do poder público por Buri; atuou de 2009 até 2015; Gênero Masculino.
J.V.	26/07/2019; Ribeirão Branco	1 hora e 30 min.	Liderança, representante de Ribeirão Branco; atuou de 2011 até 2016; Gênero Masculino.
E.R.	26/07/2019; Ribeirão Branco	1 hora e 30 min.	Conselheiro e representante da sociedade civil por Ribeirão Branco; atuou de 2015 até 2016; Gênero Feminino.

Fonte: Elaboração Própria (2019)

Uma vez realizadas as entrevistas, as quais foram gravadas, deu-se início ao processo de transcrição das mesmas, ou seja, de transformação dos áudios em textos. Esses textos, ao receberem um tratamento qualitativo, tiveram as partes interessantes e pertinentes à pesquisa sistematizadas conforme as categorias analíticas e seus respectivos indicadores. A fim de ilustrar as interpretações, as análises e os raciocínios resultantes desse processo, algumas citações das entrevistas foram utilizadas literalmente (GASKELL, 2015). Outra importante ressalva a ser feita é que as entrevistas demandaram, dos participantes, um exercício de resgate dos acontecimentos, isto é, de consulta às suas memórias pessoais, o que pode implicar em lacunas de informações e possíveis imprecisões.

O tratamento qualitativo, comentado anteriormente, refere-se às três fases sugeridas por Miles e Huberman (1994), citadas por Gil (2008). São elas: a) redução dos dados: processos de seleção e simplificação, a fim de codificar, montar agrupamentos e organizar as informações. b) apresentação: pode ser em textos, diagramas, mapas, esquemas e tabelas que auxiliam na visualização de semelhanças, diferenças e relações entre as informações; c) conclusão ou verificação: consiste em revisar, considerar os significados dos dados e as suas explicações. Para que haja conclusões, essas verificações podem ser realizadas quantas vezes forem necessárias.

Evidentemente, as análises foram à luz do referencial teórico construído para a pesquisa. Além disso, foram utilizadas, como uma ferramenta auxiliar, algumas análises de conteúdo, tais como nuvens de palavras, as quais deram um panorama sobre as diferentes formações do CONSAD Sudoeste Paulista e os setores do território que o formavam.

As nuvens de palavras foram elaboradas a partir de uma extensão do *Microsoft Office Word* denominada *Pro Word Cloud*. Através desta extensão, é possível selecionar um texto ou um conjunto pré-definido de palavras e verificar quais são as que mais se repetem, formando, assim, uma imagem, em que quanto maior for o tamanho da fonte, mais ela se repete no texto. A partir desta ferramenta, foram elaboradas nuvens de palavras que ilustram as diferentes composições do CONSAD Sudoeste Paulista, indicando, por exemplo, quais representações do território mais se repetiam e se destacavam no colegiado.

4.2 Análise Documental

A pesquisa, ou análise, documental é uma técnica de coleta de dados que, diferentemente das entrevistas, ocorre de maneira indireta, isto é, por mais que tragam informações referente às pessoas e aos seus comportamentos, a coleta não se dá em contato direto com elas. Como documentos entende-se os livros, jornais, registros fotográficos, materiais audiovisuais, cartas, entre outros (GIL, 2008). Os documentos, enquanto fonte de dados, podem desempenhar um papel complementar às outras técnicas, como a entrevista, ou então fornecer informações que só são possíveis através destes.

Em visitas prévias realizadas na sede do CONSAD Sudoeste Paulista, além de se estabelecer contato e se aproximar com o objeto de estudo, foram identificados os documentos passíveis de consulta e análise, sendo eles: a) caderno de atas, que reúne anotações de reuniões desde a fundação oficial do colegiado; b) arquivo de documentos registrados em cartório, que abrange os estatutos sociais, os regimentos internos, atas de assembleias e de eleições, ofícios enviados e recebidos, etc.; c) ofícios e cartas circulares enviados pelos ministérios ao colegiado. De acordo com Gil (2008), esses documentos são enquadrados na categoria “registros institucionais escritos”. O CONSAD não possuía, em seus arquivos, cópias de projetos e de relatórios das ações implementadas no território. Tais documentos são de responsabilidade das prefeituras executoras dos projetos.

De um modo geral, os documentos arquivados na sede do CONSAD Sudoeste Paulista estavam em boas condições, bem organizados e de fácil acesso. Com o auxílio de um dos funcionários do CONSAD, foi possível consultar, separar e digitalizar os documentos necessários.

Com esses documentos almejou-se identificar as diferentes formações e composições do CONSAD Sudoeste Paulista, bem como demais informações acerca das capacidades de atuação dos arranjos institucionais formados para cada política de desenvolvimento territorial. A partir deles, foi possível levantar: os temas discutidos nos espaços de governança; os participantes e as dinâmicas de funcionamento e de envolvimento nas políticas territoriais; as câmaras temáticas e os grupos de trabalho do colegiado; os projetos discutidos e selecionados como prioritários; comunicações enviadas pelos ministérios ao território, entre outros.

Assim como nas entrevistas, as informações obtidas através dos documentos também foram analisadas por categorias analíticas e por indicadores. Optou-se pelos mesmos que foram adotados nas entrevistas. Retomando:

- 1) Dimensão técnica-administrativa: Competências dos “agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).
- 2) Dimensão política-relacional: “Habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Em relação aos indicadores:

- a) Comunicação: As comunicações estabelecidas entre os ministérios e outros agentes do Estado com os atores locais; as comunicações e transferências de informações entre os atores do território; modo como as diretrizes das políticas, bem como os guias de ações e matrizes orçamentárias eram transmitidas ao território.
- b) Centralidade: Se havia, por parte dos diferentes agentes e atores envolvidos nos processos, centralidade na condução das discussões e articulações das políticas territoriais.
- c) Regras e Uso: Normas, regras, mecanismos, ferramentas, etc., que guiavam as operações e os envolvimento.
- d) Conflitos: Os conflitos, os embates, as tensões, etc., decorrentes das dimensões técnica-administrativa e política-relacional.

Os documentos acessados e consultados foram digitalizados, armazenados no computador pessoal do pesquisador e se somaram às transcrições das entrevistas, com as quais formaram o *corpus* desta pesquisa. As análises, por sua vez, foram à luz do referencial teórico construído para a pesquisa. A Tabela 5, a seguir, identifica todos os documentos analisados e descreve os seus processos de análise.

Tabela 5. Documentos analisados

Tipo de Documento	Localização do Documento	Descrição do Processo	Período de Análise
Atas das reuniões de eleições do CONSAD (2004; 2005; 2007; 2009; 2011; 2013; 2015)	Arquivo do CONSAD Sudoeste Paulista.	As atas das reuniões de eleições foram digitalizadas e armazenadas no computador pessoal do pesquisador.	Primeiro bloco de documentos analisados (de fevereiro de 2019 até junho de 2019).
Ofícios enviados e recebidos.	Arquivo do CONSAD Sudoeste Paulista.	Os ofícios foram digitalizados e armazenados no computador pessoal do pesquisador.	Primeiro bloco de documentos analisados (de fevereiro de 2019 até junho de 2019).
Estatutos Sociais (2004; 2006; 2017)	Arquivo do CONSAD Sudoeste Paulista.	Os Estatutos Sociais foram digitalizados e armazenados no computador pessoal do pesquisador.	Primeiro bloco de documentos analisados (de fevereiro de 2019 até junho de 2019).
Regimento Interno (2006)	Arquivo do CONSAD Sudoeste Paulista.	O Regimento Interno foi digitalizado e armazenado no computador pessoal do pesquisador.	Primeiro bloco de documentos analisados (de fevereiro de 2019 até junho de 2019).
I Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Sudoeste Paulista (2007); II PTDRS do Sudoeste Paulista (2011)	<i>web</i>	Esses documentos estão disponíveis na <i>web</i> para consulta e <i>download</i> .	Primeiro bloco de documentos analisados (de fevereiro de 2019 até junho de 2019).
Apresentações de slides	Arquivo pessoal de um dos membros do CONSAD Sudoeste Paulista.	Arquivos compartilhados pelo membro do CONSAD com o pesquisador.	Primeiro bloco de documentos analisados (de fevereiro de 2019 até junho de 2019).
Caderno de Atas de reuniões (de 2004 até 2010)	Arquivo do CONSAD Sudoeste Paulista.	Leitura de todas as atas; Seleção das atas pertinentes à pesquisa; Estas foram digitalizadas e arquivadas no	Segundo bloco de documentos analisados (de junho de 2019 até novembro de 2019).

		computador pessoal do pesquisador.	
Cartas circulares enviadas pelo MDA (2009 e 2010)	Arquivo do CONSAD Sudoeste Paulista.	As cartas foram digitalizadas e armazenadas no computador pessoal do pesquisador.	Segundo bloco de documentos analisados (de junho de 2019 até novembro de 2019).

Fonte: Elaboração Própria (2019)

**CAPÍTULO 5. A COMPOSIÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL E O
PAPEL DOS ATORES LOCAIS NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS**

Este capítulo, que possui um perfil descritivo e pautado pelas narrativas das entrevistas e pelos documentos analisados, se configura como uma etapa basilar e essencial para a compreensão das políticas públicas de desenvolvimento territorial, de modo que as discussões aqui propostas são fundamentais para a verificação de parte das nossas hipóteses e para o desenvolvimento do próximo capítulo.

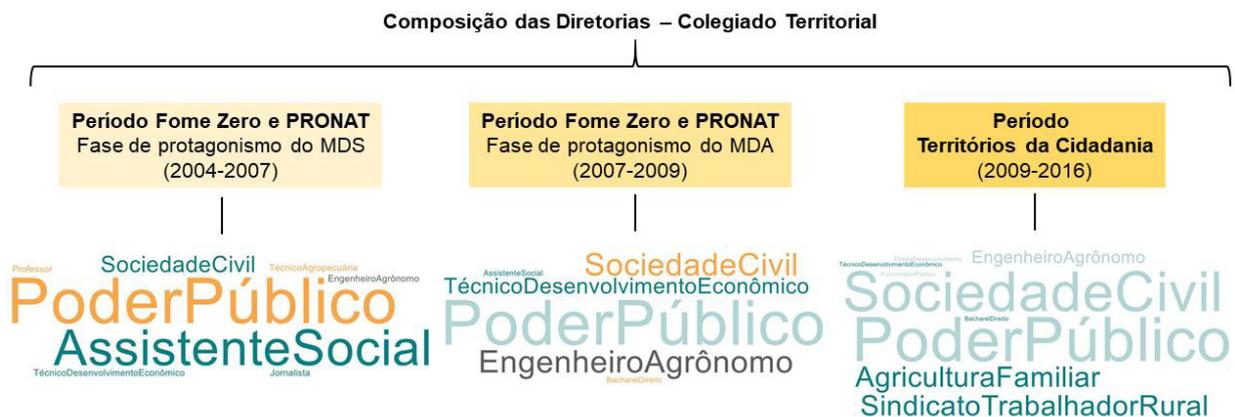
5.1 A composição do colegiado territorial

Para discorrer sobre o papel desempenhado pelos atores locais nas políticas públicas de desenvolvimento territorial, antes, é necessário analisar as diferentes composições do colegiado territorial, o qual, no arranjo institucional, conforma o canal de participação social e de articulação entre os agentes. A partir de uma profunda consulta documental, que demandou a integração de diferentes tipos de fontes, tais como listas de presenças em reuniões, atas de eleições, fichas de credenciamento, etc., foi possível resgatar todas as formações do colegiado, perpassando os períodos referentes ao Programa Fome Zero, ao PRONAT e ao Territórios da Cidadania. Nesse processo foi possível levantar os nomes dos integrantes, os municípios que representavam, os segmentos de atuação (por exemplo: se era da agricultura familiar ou da assistência social), bem como se representavam a sociedade civil ou o poder público. Esse resgate, ao ser conjugado com demais informações levantadas nas entrevistas, possibilitou importantes reflexões.

Para fins analíticos e considerando as particularidades do nosso estudo de caso, os períodos referentes aos três programas de políticas territoriais foram divididos em dois grandes momentos: 1) Período Fome Zero e PRONAT (por serem políticas simultâneas); 2) Período Territórios da Cidadania. O primeiro período, porém, se subdivide em duas fases: a fase em que o protagonismo se dava no Fome Zero e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a fase em que o protagonismo passou a ser do PRONAT (também chamado de Territórios Rurais) e pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Esses períodos, bem como as suas respectivas relações de proximidade com os ministérios, possuem uma relação direta com a composição do colegiado territorial e, conseqüentemente, com o papel desempenhado pelo território e pelos atores locais nas políticas territoriais. E é isso que será demonstrado ao longo deste capítulo.

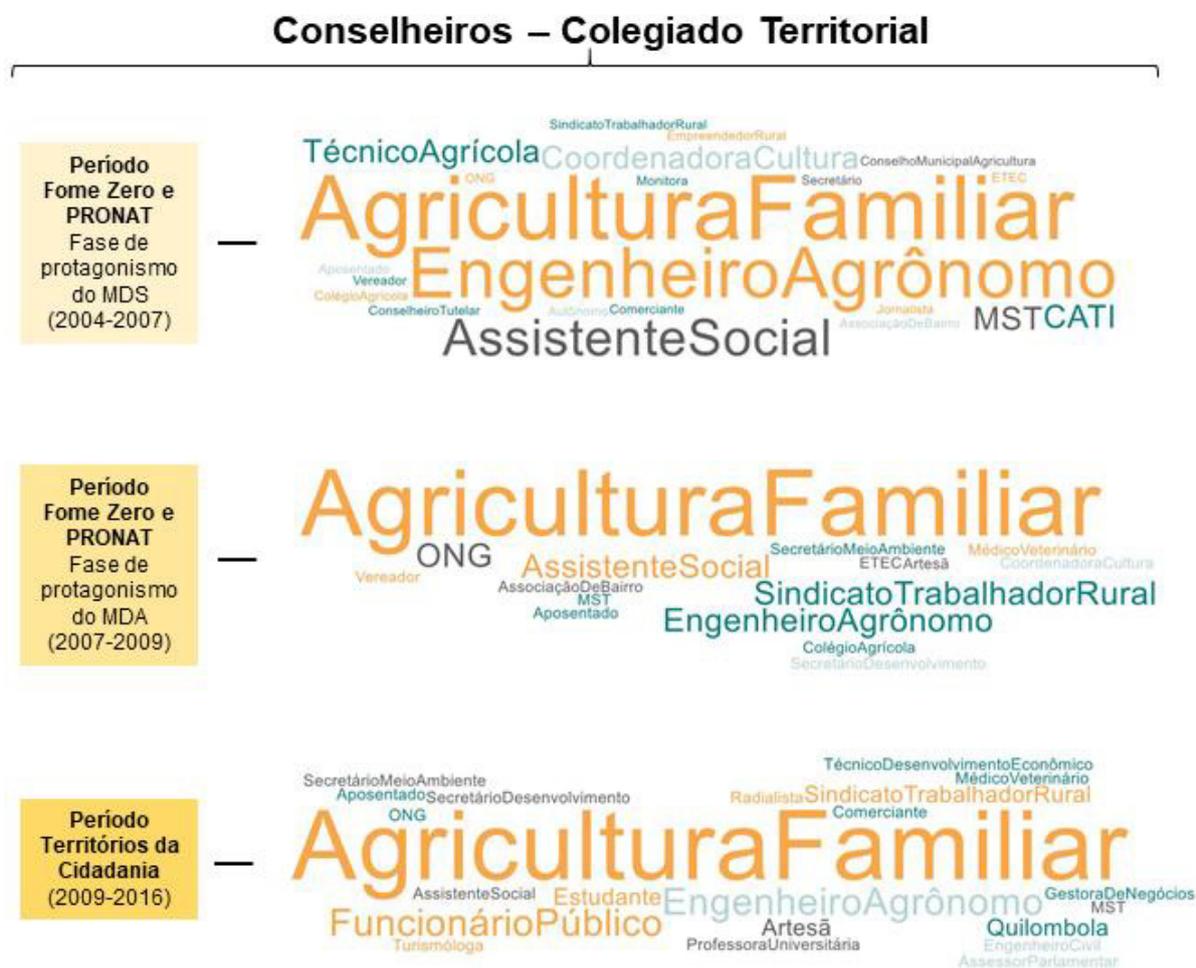
De acordo com as Figuras 4 e 5 (que são nuvens de palavras formadas pelos dados levantados em campo) é possível acompanhar as transformações ocorridas nas composições do colegiado e correlaciona-las com as passagens entres os programas e entre o protagonismo dos ministérios. Para a Figura 4, que ilustra a composição das diretorias (Presidente, Vice-Presidente e Diretor Administrativo-Financeiro), as nuvens de palavras foram alimentadas com duas variáveis: se os representantes eram da sociedade civil ou do poder público, e as profissões ou setores que representavam. Já na Figura 5, que aborda a formação dos conselheiros (representantes de cada município do território), as nuvens foram alimentadas apenas com a variável do setor ou entidade do território representado. Para os conselheiros não foi considerado a variável sociedade civil/poder público, pois os programas já previam a proporção entre esses atores.

Figura 4. Composição das diretorias do colegiado territorial (comparação entre representantes do poder público, sociedade civil e setor representado) para cada período de análise.



Fonte: Elaboração própria (2019)

Figura 5. Conselheiros do colegiado territorial (comparação entre os setores do território representados) em cada período de análise.



Fonte: Elaboração própria (2019)

Como já adiantado, o Fome Zero e o PRONAT foram implementados simultaneamente e, durante esse período, houve uma alternância de protagonismo entre as políticas. Conforme o Fome Zero/MDS foi perdendo o seu repertório de articulação com o colegiado territorial, o PRONAT/MDA passou a apresentar novos editais, ofertar recursos e novas possibilidades de discussões no território. O fato de, inicialmente, o colegiado territorial ter maior proximidade com o Fome Zero e com o MDS é que ele emerge, justamente, dessas instituições. Nesse sentido, as composições das primeiras diretorias do colegiado eram, principalmente, de atores do poder público e ligados à assistência social. Já entre os conselheiros, as entidades da agricultura familiar eram bastante presentes, assim como aquelas da assistência social. Cabe lembrar que o Fome Zero tinha como público principal a população rural e urbana em situação de insegurança alimentar, além de que o programa idealizava

na agricultura familiar a ampliação da produção de alimentos. Nas entrevistas realizadas com os atores desse momento, eram recorrentes as menções de políticas anteriores ao Fome Zero, tais como a Comunidade Solidária e o DLIS, que tinham forte proximidade com a pauta da assistência social, e que muitos daqueles que já atuavam nas políticas passadas passaram a atuar no Fome Zero e a ingressar no CONSAD Sudoeste Paulista.

Nesse contexto, os objetivos sociais do CONSAD Sudoeste Paulista (como consta no primeiro estatuto) foram definidos como: segurança alimentar e nutricional; desenvolvimento local, econômico, social e sustentável; combate à pobreza; e preservação do meio ambiente. Em 2006, através de um regimento interno, foram elencadas as seguintes câmaras temáticas: segurança alimentar e nutricional; agricultura familiar e agroindústria; meio ambiente, turismo e artesanato; recursos humanos; ciência e tecnologia; vigilância sanitária; desenvolvimento territorial rural sustentável; e comercialização. Por mais que essas câmaras temáticas fossem as “oficiais”, ao longo das reuniões e conforme surgiam novas demandas e possibilidades de projetos, novos temas de grupos de trabalho eram levantados. Como exemplo, por um período significativo os conselheiros ficaram organizados em grupos que discutiam a cadeia produtiva do leite, a formação de organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações), e a piscicultura. Esses temas, juntamente com a elaboração de hortas comunitárias (projeto Cinturão Social), orientavam os principais projetos articulados no colegiado territorial nesse momento, que eram via editais do MDS e que dialogavam com os objetivos do Fome Zero.

Ao mesmo tempo em que o Fome Zero/MDS tinha o protagonismo nesse primeiro momento, o MDA, em função do Programa Territórios Rurais, também esteve presente nas atuações do colegiado territorial. Eventualmente, o MDA organizava seminários e capacitações para os atores do território, além de que, a partir de 2005, passou a contratar (via editais) consultores e articuladores territoriais para auxiliar na condução das discussões do colegiado.

Ao passo que o MDS foi perdendo seu repertório de articulação com o CONSAD e com o território Sudoeste Paulista (manteve-se, basicamente, apenas a condução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA), o MDA foi angariando

espaço e protagonismo. A partir dessa transição, os principais editais e recursos almejados passaram a ser via Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA. Ademais, a composição do colegiado começou, gradativamente, a apontar mudanças. As diretorias, por mais que ainda majoritariamente de atores do poder público, não abarcavam mais os agentes de assistência social. Fato que se reproduziu entre os conselheiros. Não houve mudanças nos objetivos sociais do colegiado tampouco no regimento interno, no entanto, em 2007 foi publicado o I Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Sudoeste Paulista, que foi conduzido por consultores do MDA e que tinha o CONSAD Sudoeste Paulista como principal responsável na gestão das metas e das ações. No PTDRS foram elencadas as seguintes câmaras temáticas: fomento e diversificação da atividade produtiva; artesanato e turismo; meio ambiente e gestão ambiental; educação; saúde; infraestrutura; e comunidades tradicionais. Já em 2008, os temas prioritários tratados em reuniões eram: cadeia produtiva do leite; suinocultura; horticultura; artesanato; apicultura; piscicultura; PAA; ecoturismo e reciclagem. Para além das questões inerentes à produção agrícola, nota-se, tanto no PTDRS quanto nos temas prioritários de 2008, a presença dos temas referentes às comunidades tradicionais e às questões ambientais, que compunham as diretrizes do PRONAT. A presença desses temas, porém, não significava que eles eram, de fato, debatidos. Além de não ter ocorrido a elaboração de projetos que os envolvessem, a presença de representantes dessas pautas no colegiado era ínfima.

No que se refere ao período Territórios da Cidadania, ocorreram mudanças importantes tanto na dinâmica da política de desenvolvimento territorial quanto na atuação do colegiado. Se, anteriormente, no Fome Zero e no Territórios Rurais os projetos eram trabalhados via editais, em que as suas construções se davam numa síntese entre as demandas do território e as ideias vindas dos ministérios, agora, no Territórios da Cidadania, as intervenções passaram a ter um caráter bem mais *top-down*. Em 2011 foi lançado o II PTDRS que definiu quatro eixos principais de atuação para o colegiado territorial: agricultura familiar, segurança alimentar e diversificação produtiva; políticas sociais e combate às desigualdades; infraestrutura e meio ambiente; gestão social. No âmbito desse programa eram apresentadas guias (ou

matrizes) interministeriais de ações, em que o colegiado, no caso o CONSAD Sudoeste Paulista, tinha que selecionar as que eram cabíveis e prioritárias. Ademais, o colegiado passou a trabalhar, prioritariamente, como um mecanismo fiscalizador e de controle social.

Paralelamente a essa mudança na política territorial, a diretoria do colegiado territorial passou por uma transformação significativa. Pela primeira vez, desde a sua fundação, a diretoria foi composta majoritariamente por atores da sociedade civil. O que fez com que, mesmo em uma política territorial de perfil mais impositivo, o colegiado começasse a pautar outras atividades e outras demandas (vindas dos atores locais) que não compunham o escopo do Programa Territórios da Cidadania. Entretanto, como mostra a Figura 5, é possível discutir como a composição dos conselheiros, neste programa, foi convergindo para setores ligados à agricultura familiar e à produção agrícola. Ou seja, o que já tinha se iniciado no PRONAT se intensificou e deixou o colegiado com um perfil ainda mais setorial.

Sobre as mudanças nos programas de políticas públicas de desenvolvimento territorial e as suas consequências para o andamento dos projetos e na composição do colegiado, há um comentário bastante ilustrativo em uma das entrevistas:

“Antes mesmo de se concluir aquilo que o território se propunha a fazer, foram mudando as políticas, e por conta disso a participação foi mudando. Se em um primeiro momento você demandava de vários setores dos municípios, em um segundo momento não tinha mais necessidade. Não precisava de ninguém mais além da secretaria de agricultura” (M.A., pesquisa de campo, 2019)

Embora o Fome Zero, o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania tivessem, em tese, a abordagem territorial em suas definições - que pressupõe o envolvimento dos diversos setores do território, sob uma dinâmica multidimensional (econômica, social, política-institucional, ambiental e cultural) –, os seus arranjos institucionais, sobretudo a partir dos colegiados territoriais, não correspondiam a esses pressupostos, de modo que os colegiados detinham um caráter setorial de atuação. Ademais, por mais que as políticas públicas de desenvolvimento territorial envolvessem vários ministérios, alguns específicos, como são os casos do MDS e do MDA, tomaram uma posição de destaque e de referência. Isto é, como já foi discutido

por Lotta e Favareto (2016), a integração entre as burocracias federais sempre demonstrou ser um desafio e, portanto, um fator limitante ao avanço das políticas territoriais. Nesse sentido, os públicos alvos desses ministérios, assim como as suas temáticas de atuação, se sobressaíam nos colegiados territoriais, o que, por sua vez, orientava o rumo das discussões, dos projetos e das ações.

5.2 O papel dos atores locais nas políticas territoriais

5.2.1 Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008)

Para o período Fome Zero e PRONAT, as informações obtidas em campo sugerem que os atores locais ora desempenhavam um papel de maior participação e autonomia, ora exerciam um papel secundário e com certo distanciamento no andamento das políticas. Esses momentos – que variavam de acordo com as matrizes orçamentárias, com o teor dos editais e com contexto que as relações território-ministérios se inseriam – refletem a dificuldade que as políticas territoriais tinham em envolver a sociedade civil nas discussões, bem como indicam o impacto que isso gerava no engajamento daquelas instituições que, desde o princípio dos programas, estiveram envolvidas. Para discutir isso, cabem, a seguir, algumas falas dos entrevistados.

Quando questionado sobre a abordagem dos ministérios nos momentos de apresentação das matrizes orçamentárias⁷, um dos entrevistados discorre:

“Eis algo que sempre foi um gargalo na relação entre atores locais e governo federal. Dentro da matriz orçamentária havia programas que o CONSAD podia dialogar e propor ações, enquanto que outras, na sua maioria, eram apresentadas apenas para conhecimento do colegiado para que esse atuasse como fiscalizador do uso correto do recurso, o que causava muita frustração dos representantes locais, principalmente nos municípios em que o gestor público não tinha uma boa relação com a sociedade civil” (C.M., pesquisa de campo, 2019)

⁷ As matrizes orçamentárias, como foi apurado na pesquisa de campo, eram as discriminações de todo o orçamento disponível no âmbito dos programas de desenvolvimento territorial. Nessas matrizes eram listadas todas as políticas públicas passíveis de serem acessadas, os recursos disponíveis para cada território, bem como o ministério responsável.

Sobre os diálogos propostos entre MDS e colegiado territorial, um entrevistado traz o seguinte depoimento:

“O MDS trazia propostas com a abertura que fossem feitas algumas adequações a partir do território. Tinha um momento em que eles vinham participar diretamente, por exemplo, através de seminários. Não era uma imposição. Tinha espaço para adequações, mas tinha que acompanhar as orientações do MDS” (L.R., pesquisa de campo, 2019)

Os entrevistados, na sequência, comentam no mesmo sentido das passagens supracitadas, porém, com tons mais enfáticos e críticos:

“A gente discutia, discutia, discutia, ‘vamos criar, vamos criar’, a gente mandava tudo para lá [Brasília/Ministérios] e quando voltava era outra coisa. Estava tudo pronto. Eles só faziam a gente discutir os temas, mas já estavam com tudo pronto” (C.T., pesquisa de campo, 2019)

“O governo vinha com uma ideia e, como você sabe, o que vem de cima nem sempre é a nossa realidade. Aí ficava aquele jogo de empurra. Daí que veio vários diagnósticos. A gente trabalhava muito nesse sentido. O governo oferecia chapéu, a gente queria boné [...] O diálogo com os ministérios era legal, era bacana. Mas eles traziam projetos do interesse deles. Exemplo da piscicultura, que deu muita briga” (A.C., pesquisa de campo, 2019)

Por mais que haja algumas diferenças no tom das falas entre os entrevistados, é possível apontar como se dava a dinâmica de elaboração de projetos: primeiramente os ministérios (MDS e MDA) apresentavam as matrizes orçamentárias; nessas matrizes existiam os recursos passíveis de serem articulados pelo colegiado e existiam os programas que eram implementados diretamente no território, tendo o colegiado apenas como um supervisor; nos recursos passíveis de serem articulados, cabia ao colegiado (diante dos projetos apresentados pelos atores locais) selecionar os prioritários; os ministérios apresentavam suas sugestões, suas demandas e ideias de projetos (normalmente eram reproduções de experiências bem-sucedidas de outros territórios) e, numa relação de tensão, os projetos dos atores locais eram conformados com as diretrizes dos ministérios. A elaboração dos projetos, sobretudo as suas aprovações, demonstraram ser um grande desafio e uma etapa, embora de grande importância, permeada por contradições.

Embora a condução das atividades do colegiado fossem regidas, normalmente, por atores do poder público, a fase de protagonismo do Fome Zero/MDS conseguiu, relativamente, um maior envolvimento de outros setores do território, como os agentes municipais da cultura, da educação, da assistência social, da infraestrutura e da agricultura:

"Tomando a palavra, a Sra. vice-presidente fez um breve comentário da importância das assistentes sociais dos municípios que fazem parte do consórcio para a conscientização da população do que é o CONSAD, e as melhorias que poderá proporcionar a comunidade e aos municípios de um modo geral, e o que podemos fazer para que os projetos possam ter um resultado satisfatório" (Ata de reunião - 2005, pesquisa de campo, 2019)

Esse alcance, relativamente, maior sobre os setores do território deve-se, sobretudo, ao perfil do MDS e ao escopo Fome Zero, que faziam com que as prefeituras indicassem esses agentes de diferentes áreas. Entretanto, a concentração das discussões sob as perspectivas do poder público não contribuía para o avanço dos projetos, não incentivava a organização da sociedade civil e restringia os projetos aos interesses político-partidários, tornando-os individualizados e desarticulados:

"No começo os projetos apresentados não tinham base nenhuma e eram usados em quase toda sua totalidade com a visão individualista de seus atores, como forma de medir força e poder em seus municípios, sem que houvesse a menor discussão ou o conhecimento dos beneficiários aos quais os projetos, em tese, se propunha atender, mas, sim, com pretensões políticas" (C.M., pesquisa de campo, 2019).

O colegiado buscou, de certa maneira, ponderar e ajustar essas questões, como mostra o comentário de um dos conselheiros:

"A partir dos diagnósticos diminuiu-se muito esta visão [individualista]. Eles mostraram a importância fundamental na captação dos recursos via projeto, o que fez vários atores se afastarem e a incorporação de novos atores com o objetivo de realmente fazer acontecer e colocar em prática as realidades levantadas e resolver os verdadeiros gargalos de desenvolvimento territorial" (C.M., pesquisa de campo, 2019).

No entanto, a centralidade no poder público foi persistente e a demanda pela ampliação da participação da sociedade civil aumentava. O trecho a seguir, extraído

de uma ata de reunião ocorrida logo após a realização de um seminário estadual (promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA), expressa essas demandas e os questionamentos adjuntos:

"Como criar políticas públicas territoriais tendo a participação da sociedade civil? Como trabalhar isso? E a falta de comunicação e informação? Precisa de mobilização dentro do município. O presidente disse que temos que rever as necessidades do território" (Ata de reunião - 2006, pesquisa de campo, 2019)

Sobre a desarticulação da sociedade civil e o que isso reproduz na dinâmica das políticas territoriais, os trechos, a seguir, são bastante ilustrativos:

"Nas reuniões, a sociedade civil assistia as discussões entre os do poder público. As vezes a gente entrava na briga. E discutia. Mas tinha muito interesse dos políticos [...] A gente [da cooperativa] ainda tinha recurso de pegar um carro e ir lá pra reunião. Mas os outros não. Poder público tinha carro, tinha tudo para ir nas reuniões". (A.C., pesquisa de campo, 2019).

"A sociedade civil não estava organizada. A ideia [das políticas territoriais] foi boa, mas a população não estava preparada. Aí acabava ficando sob controle do poder público. Com interesses mais fechados. Entre prefeitos". (L.R., pesquisa de campo, 2019)

"Discutiu-se ainda a questão da dificuldade enfrentada em relação a participação da sociedade civil nas reuniões ordinárias, o que dificulta e muito as ações do CONSAD" (Ata de reunião - 2008, pesquisa de campo, 2019).

Diante de uma sociedade civil de frágil organização, a apropriação dessas políticas públicas por parte dos representantes do poder público torna-se algo já esperado. Como consequência, os projetos tendiam a ser individualizados, restritos aos municípios e pouco inovadores (o que será discutido, com mais afinco, no capítulo 6). Ademais, os próprios representantes do poder público eram desarticulados e disputavam, entre si, a centralidade dos projetos:

"Nós moramos em uma região que os municípios não têm diálogo nenhum. Até hoje. O CONSAD até ajudou, mas persiste. Perdemos muita coisa por causa disso [...] Picuinhas dos municípios. Principalmente dos prefeitos [...] Existiam os municípios que sempre estiveram à frente das tomadas de decisões. Itapeva sempre. Talvez por ser um dos maiores, achavam que

podiam comandar. Falavam, achavam que eles manipulavam o grupo. Taquarituba também. Eles tinham o poder de persuasão. Tinham momentos em que eles já levavam pronto para a assembleia o que eles queriam. Se não votassem o que eles queriam, eles paravam e voltavam tudo do começo” (A.C., pesquisa de campo, 2019)

“Houve momentos em que acabava tendo certos conflitos e tensões, em que municípios tentavam puxar os projetos para serem desenvolvidos neles. As discussões foram em torno de dois principais projetos: a cadeia produtiva do leite; outro era da piscicultura. Acontece que nenhum dos dois foram para frente. Não teve recurso para os dois. Não sei nem se veio o recurso. Acontece que se perdeu muito tempo discutindo isso. Isso foi um dos prejuízos que aconteceu na época. Poderiam, por exemplo, ter trabalhado com projetos menores, de ações mais imediatas. Perdeu muito tempo e não avançou. Foi um dos problemas” (L.R., pesquisa de campo, 2019)

A presença dos ministérios, através dos seus delegados, nas reuniões do colegiado territorial era irregular. Nos momentos em que estavam presentes, que, normalmente, eram em períodos de aprovação de projetos, os delegados sempre evidenciavam os seus interesses e os apoios oferecidos:

"Passamos a ouvir as palavras da D. (MDA): Nesses territórios haverá ações mais expressivas da SDT, com realização de oficinas para mobilização e capacitação de agentes de desenvolvimento, bem como apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais" (Ata de reunião - 2005, pesquisa de campo, 2019)

"E para finalizar, a Sra R. (MDS) concluiu: o CONSAD é uma motivação da sociedade civil, uma sociedade civil fortalecida não acaba e podemos dizer que o CONSAD funciona para auxiliar o prefeito" (Ata de reunião, maio, 2005)

A relação entre o MDA e o MDS era, demasiadamente, desarmoniosa e impactava diretamente na possibilidade das burocracias federais trabalharem de forma integrada no território: “MDA e MDS discutiam nas reuniões: ‘Como assim vocês aprovam esse projeto? O dinheiro é meu!’ falavam...” (A.C., pesquisa de campo, 2019). Nesse sentido, a passagem de protagonismo do MDS para o MDA – que, de acordo com a apuração deste trabalho, se justifica pela diminuição do repertório do Programa Fome Zero – é vista, por parte dos atores participantes das políticas, como algo bastante conflituoso:

“A gente seguia os programas. A gente era ligado ao ministério de desenvolvimento social e ele era muito mais amplo, mais do que o de desenvolvimento agrário, que quis por que quis pegar essa estrutura para ele, e criou o território rural, da cidadania e não sei o que, e pegou toda essa estrutura que era do CONSAD e roubou isso do MDS. Uma estrutura que já existia” (C.T., Pesquisa de campo, 2019)

Nessa passagem de fase, o engajamento dos atores locais se dava, sobretudo, nos momentos de abertura dos editais do Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), promovidos pela SDT/MDA. Esses editais, inclusive, chamavam a atenção de municípios que não faziam parte do desenho territorial estipulado pelos programas. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também movimentava os atores locais e tinha, no colegiado territorial, o principal canal de articulação:

“No fundo, o que mobilizava mais era quando tinha o PROINF. O PAA era mais constante, então chamava menos. O PROINF era anual, então quando estava aberto, as reuniões eram movimentadas e intensas. As pessoas são imediatistas. Em outras épocas as reuniões eram menos frequentadas. No PROINF existia o recurso, aí o colegiado tinha a função de selecionar os projetos. Variavam de dois ou três projetos. Nesse aspecto existia certa autonomia” (B.C., pesquisa de campo, 2019).

Cabe acrescentar que a ascensão do PAA no território Sudoeste Paulista (que, por fazer parte das políticas de desenvolvimento territorial, movimentou um expressivo montante orçamentário) contribuiu para que o colegiado territorial convergisse para as entidades relacionadas à produção agrícola de base na agricultura familiar:

“A questão dos setores relacionados à agricultura familiar [no colegiado] se dá principalmente pela atuação do MDA/SDT e a impulsão do PAA no território, como comentado antes, o acesso a quase dois milhões [de reais] de investimento para a implantação do programa no território fez com que todas as prefeituras buscassem inserir seus agricultores familiares no programa” (C.M., pesquisa de campo, 2019).

É importante considerar que, por ser tratar de políticas públicas de enfoque territorial, existiam as possibilidades de se trabalhar projetos intersetoriais e multidimensionais. Inclusive ocorreu, em alguns momentos, essa discussão: “Uma sugestão também é que podemos fazer projetos para o turismo, saúde, educação do

campo, projetos para grupos de jovens” (Ata de reunião – 2008, pesquisa de campo, 2019). Entretanto, a baixa representatividade do território no colegiado, bem como a desarticulação da sociedade civil dificultavam os avanços dessas temáticas:

“O presidente fez um comentário sobre as dificuldades encontradas para unir os grupos dentro do território. Uma delas é a falta de participação da sociedade civil, assistência social, casa da agricultura, precisamos amadurecer nossas ideias” (Ata de reunião – 2008, pesquisa de campo, 2019)

Além do mais, as instruções para o acesso às diferentes políticas públicas no desenho dos programas territoriais, e a dinâmica de transferência de informações sobre as possíveis mudanças de procedimentos, que eram de responsabilidade dos ministérios, não eram efetivas:

“Vinham o pessoal lá de Brasília apresentar os programas, mas nem eles sabiam como acessar. Você pegava um projeto de educação, tinha que ir até o ministério para ver como acessar. A gente sabia que existia, mas como acessar não” (C.T., pesquisa de campo, 2019)

Nesse sentido, a melhoria da comunicação com os ministérios e dos repasses das instruções se configurava como uma das demandas do colegiado:

“Em reunião em São Paulo foi pedido oficinas de capacitação, pois a dificuldade de informações é muito grande, por parte dos ministérios, em relação a [orientação na] elaboração dos projetos, que mudam constantemente” (Ata de reunião – 2008, pesquisa de campo, 2019)

No que refere ao Programa Fome Zero e ao PRONAT, dá para apontar que a atuação dos atores locais se deu sob contradições significativas: o colegiado não refletia toda a diversidade do território e ficava restrito a alguns setores específicos; as demandas apontadas pelos atores do território se colidiam com as demandas apresentadas pelos ministérios, normalmente quando estes queriam reproduzir experiências bem-sucedidas de outros territórios; a sociedade civil ainda não estava preparada e organizada para trabalhar na elaboração de projetos, não recebia capacitações (de modo contundente) nas políticas públicas, tampouco acessava todas as informações de editais e de recursos disponíveis. A Tabela 6, a seguir, traz uma síntese dos elementos que configuram o arranjo desse período.

Tabela 6. Sumário dos elementos que configuram o arranjo institucional do Programa Fome Zero e do PRONAT (2004-2008).

	Dimensão Técnico-administrativa	Dimensão Político-relacional
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os editais e as demais possibilidades de acesso aos recursos eram repassados pelos ministérios (no caso o MDS e MDA), os quais não logravam êxito em transmitir todas as informações referentes aos programas territoriais e em instruir os agentes envolvidos no arranjo; ▪ No que se referia às linhas de atuação dos próprios ministérios, as informações e instruções eram bem transmitidas; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificuldade dos programas territoriais em estimular o diálogo, em atrair e mobilizar os diferentes setores do território, principalmente aqueles pouco organizados; ▪ Os ministérios apresentavam sugestões de projetos (suas próprias demandas) com a possibilidade do colegiado territorial trabalhar com adequações (tensionar a partir das demandas do território).
Centralidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em um primeiro momento o MDS detinha o protagonismo na condução das atividades referentes às políticas territoriais; em um segundo momento o MDA assumiu o papel de ministério referência; ▪ Frágil integração entre as diferentes burocracias governamentais, as quais buscavam, individualmente, a centralidade. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência e funcionamento de mecanismos de participação social (colegiado territorial); as decisões eram conduzidas por agentes do poder público de municípios específicos, que eram aqueles mais engajados e articulados; ▪ Em um primeiro momento os conselheiros do colegiado territorial abarcavam setores da assistência social, agricultura familiar, cultura e educação, e, em um segundo momento, convergiu para representantes da agricultura familiar.
Conflitos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflitos de interesses entre as burocracias federais: MDS e MDA; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflitos e embates nos momentos de definição dos projetos a serem financiados; ▪ Incapacidade das burocracias federais de fazerem as mediações necessárias.
Regras e Uso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A execução das ações e a gestão dos recursos financeiros eram através de convênios com as prefeituras. ▪ Não existia um processo bem definido de controle e acompanhamento dos projetos em andamento e das ações já concluídas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquanto uma parcela dos recursos era acessada através das articulações/negociações do colegiado territorial (via editais/projetos), na outra parcela o papel do colegiado era a de fiscalizar e acompanhar sua aplicação. Não existia, entretanto, um processo bem definido de monitoramento.

Fonte: Elaboração Própria (2019)

5.2.2 Período Territórios da Cidadania (2009-2016)

A transição para o Programa Territórios da Cidadania, nas reuniões do colegiado e entre os agentes que participavam das políticas territoriais, foi abordada, à época, como uma grande possibilidade de expansão dos investimentos e das ações no território. O fato do programa abranger um expressivo número de ministérios (inicialmente eram 19 e, depois, passaram para 22) gerou grandes expectativas. Entretanto, na realidade, pouco mudou em relação aos outros programas. No caso do Sudoeste Paulista a principal relação permaneceu com o MDA e, por mais que os editais do PROINF tenham permanecidos e fossem acessados através das articulações dos atores locais, o papel do colegiado territorial era, basicamente, o de fiscalizar e controlar os investimentos feitos diretamente às prefeituras. A dinâmica de apresentação das matrizes orçamentárias também foi pouco alterada:

“A matriz orçamentária era assim: muita propaganda. Você pegava os investimentos feitos nos territórios, muitos vinham pela saúde, educação, então você pegava os itens, muitos já estavam carimbados, outros já vinham direto para as prefeituras, via emenda parlamentar e a nossa principal governabilidade era pelo PROINF. Não tinham outras [políticas]” (M.A., pesquisa de campo, 2019).

Diferentemente dos programas Fome Zero e PRONAT, os quais, mesmo com as contradições, garantiam certa participação dos atores locais na implementação das políticas territoriais, no Territórios da Cidadania (em sua estrutura e no desenho estipulado para o arranjo institucional) o papel dos atores locais, através do colegiado, era o de “exercer o controle social do programa” (BRASIL, 2009, p.4). O Territórios da Cidadania apresentava, portanto, um perfil mais *top-down* como já discutido por Delgado e Leite (2011), Bonnal e Kato (2011), Zimmermann et al (2014) e Tecchio (2012).

De acordo com a apuração desta pesquisa e com a transcrição a seguir, a elaboração do Programa Territórios da Cidadania, por parte do governo federal, foi uma estratégia de se reunir uma série de programas e de políticas públicas já existentes e de diferentes setores, e concentra-las em territórios já estabelecidos e que já vivenciavam as experiências com programas de desenvolvimento territorial. Essa estratégia, no entanto, não foi acompanhada por uma real integração entre os

ministérios, que os fizessem capazes de atuar de maneira articulada e multidimensional nos territórios – já discutido por Lotta e Favareto (2016) – e pouco considerou a participação dos atores locais:

“Quando começou o Programa Territórios da Cidadania falavam: ‘Oh! 140 milhões de reais para o Território da Cidadania Sudoeste Paulista’. Mas se você fosse folhar isso daí, tinha lá Bolsa Família no meio. Leite, estava no meio. Programa já existentes. Tudo que o governo já fazia eles colocavam no Território da Cidadania. Eles não fizeram projetos novos. Introduziram alguns projetos, por exemplo, dentro da saúde, projeto odontológico, algo com [o nome] sorriso. Faziam na saúde ou infraestrutura e jogavam no território. Existe, inclusive, um *book* com isso. Desde o começo, quando começou isso daí [...] ‘Isso não é uma carroça, é uma carruagem’. Já tinham a roda, já tinham o eixo, só mudaram o nome. Aí conglomeram no Território da Cidadania” (C.T., pesquisa de campo, 2019).

No Territórios da Cidadania, como ficou evidente pelas entrevistas e nos documentos, existia uma demanda pelo governo federal de que as ações fossem implementadas de maneira mais ágil e contundente: “Dilma veio para realizar tudo o que foi planejado no [governo] Lula [...] Existia um pedido de urgência. A gente tem prazo. A gente rodava a região para ajudar o pessoal a fazer convênios com o MDA. Era tudo muito rápido” (R.P., pesquisa de campo, 2019). Nessa demanda pela aceleração das ações, a participação dos atores locais se mostrou secundária e como algo que retarda as entregas das políticas:

“[A gente] não tinha autonomia. Aquilo lá [matrizes orçamentárias/recursos a serem acessados] já vinha empacotado, mastigado e ruminado. A gente só tinha que engolir. O governo federal é prepotente, sempre foi assim. Eles falavam: ‘Todo mundo vai ter um vaso’; ‘Opa, mas pode ter duas alças?’; ‘Pode, claro, mas a gente vai mandar só com uma alça. Depois você dá um jeito’. Eram assim os projetos” (C.T., pesquisa de campo, 2019).

Como já mencionado, neste período a principal relação do colegiado permaneceu com o MDA. Ademais, a transferência de informações se manteve centralizada por esse ministério:

“A D. da SDT/MDA justificou a ausência da M. J., Delegada do MDA, fez as observações do processo eleitoral e reafirmou que a secretaria continua como parceira do CONSAD Sudoeste Paulista nas estratégias territoriais e

no financiamento de ações voltadas para a agricultura familiar” (Ata de reunião - 2011, pesquisa de campo, 2019).

Ao ser comparado com o período Fome Zero e PRONAT, no Programa Territórios da Cidadania a comunicação dos atores do território com o MDA, e outros eventuais ministérios, era mais dificultosa e distante. A transcrição a seguir discute essa relação entre atores locais e ministérios e, também, aborda a questão da aceleração das ações:

“No governo Lula você tinha um acesso a política pública bem mais tranquilo, até com os ministérios. Por exemplo: a maioria das vezes, quando a gente sabia que tinha um ministro fazendo algum evento em São Paulo, a gente se articulava, ia, conseguia sentar com o ministro lá, roubava uns 30 ou 40 minutos com ele, e se fazia vários encaminhamentos sem precisar ir lá pra Brasília. Era só descobrir a agenda do ministro que estava na região e se fazia isso. Na Dilma já deu uma dificultada, não se tinha tanto acesso. Avançavam as ações, é verdade. Mas não se tinha tanto acesso. Em relação aos recursos para os territórios também foi diminuindo. Lógico que o PAC2, que teve toda aquela liberação daquela estrutura, foi com a Dilma, mas foi diminuindo” (J.V., pesquisa de campo, 2019).

Uma vez que a maior parte dos recursos chegavam no território diretamente pelas prefeituras, além de que parte dessas políticas públicas já se encontravam em redução de repasses orçamentários, pode-se apontar que o colegiado territorial deixou de ser um atrativo para os agentes do poder público e, pela primeira vez desde então, a direção do colegiado passou a ser ocupada por membros da sociedade civil organizada. Como será demonstrado ao longo desta seção, esse movimento fez com que o colegiado territorial, mesmo em um programa mais impositivo, conseguisse explorar novas pautas e seguir ativo:

“Quando eu assumi [a presidência], muita coisa já estava consolidada e não precisava mais do CONSAD e muitas políticas já estavam em declínio. Então não existia tanto interesse [...] Na verdade, as nossas organizações não participavam. As prefeituras blindavam. Anterior a mim era um funcionário público. A participação nossa era muito pequena. A minha articulação, por eu participar de fóruns nacionais, fez com que um grupo político dentro do CONSAD defendesse que eu entrasse e eu aceitei. Aí o CONSAD tomou outra direção. E no começo foi uma guerra até as pessoas entenderem que

o território era muito maior que um balcão de negócio” (M.A., pesquisa de campo, 2019).

A presença da sociedade civil na diretoria do colegiado territorial não significava, porém, que este passou a ser mais representativo, heterogêneo e mais engajado nas atividades. Como já mostrado no início deste capítulo, a composição do colegiado convergiu para as organizações de produção agrícola de base na agricultura familiar, como são os casos de cooperativas e associações. Além do mais, a intensidade do envolvimento dos atores permaneceu ocorrendo nos momentos de abertura dos editais do PROINF. Nesse sentido, é possível verificar que as dificuldades e as limitações nas elaborações dos projetos (que incluem os conflitos, o perfil individualizado e desarticulado) também persistiram:

"Dando sequência, o B. explicou a todos que temos câmaras temáticas e que nosso território foi dividido em 3 microrregiões para dar mais agilidade no desenvolvimento dos temas trabalhados, porém ainda temos muitas dificuldades a vencer. Que infelizmente temos pouca participação, pouco interesse de verdade das pessoas pelos trabalhos que estão sendo planejados, que é momento de se pensar se queremos que o CONSAD exista, se vale a pena irmos para as reuniões pensando somente nesses recursos ínfimos, se vale a pena tanto esforço para receber tão pouco, precisamos pensar se vale a pena construirmos projetos tão mal elaborados, somente para conseguirmos o recurso, sem nos preocuparmos se ele tem condições de dar certo e trazer mudanças, sem nos preocupar se ele é uma vontade do grupo ou é pessoal. (Ata de reunião - 2011, pesquisa de campo, 2019)

Se antes, no período Fome Zero e PRONAT, os embates se davam entre os atores do poder público, os quais disputavam projetos que beneficiariam seus municípios, nesse período do Territórios da Cidadania os conflitos se davam entre as organizações da sociedade civil:

"Sempre tinha um grupo que se destacava na tomada de decisão. Geralmente a direção, que era a que mais ficava por dentro das informações. Era o pessoal que mais participava que mais era contemplado. Se eu não vou pra escola e aprendo a matéria, como é que eu vou fazer a lição de casa? Os que eram mais ativos e presentes. Quem não participava ia acompanhando as decisões daqueles que participavam. E essas pessoas estavam sempre

presentes por entenderem que o jogo era daquela forma” (R.P., pesquisa de campo, 2019).

Tratavam-se de conflitos territoriais em que se evidencia a transferência para os atores da sociedade civil:

“Na composição fica aquela assim: se vai o pessoal da agricultura familiar, vão falar que vão abandonar o MST e a luta pela terra, se vai pelo assalariado [rural], vão falar que a discussão vai ser levada pelo assalariado [rural] e vai abandonar a briga da agricultura familiar. Essa disputa sempre teve, inclusive na definição das políticas públicas [a serem acessadas], sempre teve, mas sempre foi normal, bem tranquilo” (J.V., pesquisa de campo, 2019).

Ao passo que as organizações da sociedade civil foram conduzindo as discussões do colegiado territorial, a percepção de que as políticas territoriais não correspondiam ao esperado (no que se refere aos recursos disponíveis e às entregas das ações) também se ampliava, como mostram o relato e o trecho de uma reunião abaixo:

“Nesse período, o que funcionou foi o PAA. Funcionou muito bem! Mas as outras, eu diria que foi um fracasso. Por exemplo: abatedouro público. O que se debateu para se trazer um abatedouro público para a região, meu amigo, foi uma coisa! Chega uma hora que ‘vem e que vem’, aí chegava em outra reunião e ‘vem sim’. Vieram políticos, ministros e nada. E hoje a carne clandestina está aí sendo vendida. Notório e sabido. Outra coisa, logo de início diziam que iam trazer uma biblioteca pública para cada município. Iam trazer algumas centenas de livros. Até hoje não teve nada. E não vai ter. [...] A elaboração do projeto era muito democrática. Todo mundo punha o dedo, digamos assim. E os projetos saíam rápido. Só que quando chegava em Brasília, acho que não gostavam muito daqui. Falavam: ‘vai ficar para depois’. Dali alguns dias abriam outros editais, mas de efetivo mesmo, nada. Não lembro de algo que saiu” (J.P., pesquisa de campo, 2019).

“Os projetos do PROINF passaram por análise no MDA e o projeto do centro de comercialização não foi recomendado pela falta de plano de negócio, o projeto do mel não foi recomendado, o projeto dos quatro caminhões não foi recomendado, o projeto de horta comunitária precisará de reformulações e o projeto fitoterápico não foi recomendado” (Ata de reunião - 2009, pesquisa de campo, 2019).

Um colegiado conduzido por lideranças de organizações da sociedade civil, de considerável poder de articulação, diante de um programa de políticas territoriais que pouco demandava as discussões dos atores locais, contribuiu para a abertura de espaços para que outras pautas e outras agendas fossem introduzidas. Essas novas discussões, inclusive, não faziam parte do escopo do Programa Territórios da Cidadania. Neste período trabalhou-se, por exemplo, com projetos de habitação rural, eventos e seminários de regularização fundiária e com articulações políticas para a renegociação das dívidas dos agricultores familiares assentados pelo Banco da Terra.

Como declarado por um dos entrevistados: “Os companheiros que vêm da sociedade civil, eles vêm com mais propostas. Exigem mais, são mais incisivos nas questões” (J.V., pesquisa de campo, 2019). Foi justamente nesse contexto que se avançaram as discussões sobre os principais entraves das políticas territoriais. Isto é: se o colegiado tinha pouca autonomia na gestão e na aplicação dos recursos das políticas territoriais, iniciou-se um debate sobre a criação de um consórcio público; se as ações (p. ex.: instalações de tanques resfriadores de leite; construção de barracões, etc.) eram travadas pela ausência de estabelecimentos rurais com as documentações definitivas e regularizadas, iniciou-se um debate profundo sobre a regularização fundiária no território: “Aqui, para se liberar um crédito e se construir qualquer coisa, é uma dificuldade tremenda. Não existe regularização. Não existe documento. Foi assim que o debate sobre a regularização fundiária cresceu” (J.P., pesquisa de campo, 2019).

Sobre o envolvimento da sociedade civil e o seu papel diante de políticas públicas que estipulam regras sem considerar questões importantes, como a questão fundiária, tem uma passagem bastante ilustrativa:

“Aqui, nós temos uma série de características favoráveis a produção de leite. Clima, solo, mão de obra. Nós conseguimos uma série de tanques resfriadores de leite para o armazenamento. Só que a regra era a seguinte: você tinha que colocar em um espaço que tivesse escritura definitiva, num convênio com o município. Então, na verdade, quem acessava era o município. Em Bom Sucesso de Itararé, a associação ficava a 20 km do centro da cidade, então, o leite que era coletado lá não tinha qualidade por que até o caminhão chegar lá, ele acabava esquentando e, do ponto de vista biológico, ele perdia qualidade. Tendo um tanque lá próximo, a família

coletava, armazenava e se mantinha a qualidade. Só que quando a gente conseguiu [os tanques], fez a ponta entre prefeitura e união, a gente precisava ter um ponto para a casa do leite, um barracão, energia elétrica, essas coisas. Só que tinha que ter escritura. Nós começamos 20 km do centro, fomos voltando, procurando um espaço com escritura, voltamos para onde? Justamente na sede da prefeitura, por que? Em todo esse espaço nós não conseguimos achar uma área que tivesse escritura definitiva para poder colocar o tanque de leite. Qual a efetividade dessa política pública? Nenhuma! Estou dando esse exemplo, mas aconteceu com escola, creche, um monte de coisa” (M.A., pesquisa de campo, 2019).

Assim como no período Fome Zero e PRONAT, no período Territórios da Cidadania também não existia um processo bem definido de controle e de acompanhamento dos recursos que estavam sendo aplicados no território. Por mais que, no desenho do programa, o papel do colegiado territorial fosse o de “fiscalizador”, esse processo não acontecia de maneira eficiente. Entre os agentes envolvidos no arranjo institucional, era expressiva e recorrente a demanda em saber quais recursos estavam disponíveis, quais já tinham sido aplicados e quais ações se concluíram, o que não foi aplicado e retornou, bem como o motivo disso:

“Acessar os recursos era demorado e complicado. Anunciavam os recursos, mas até acessar demorava. Na prática acabava que nem se acessavam tais recursos” (B.C.; pesquisa de campo, 2019).

“Isso era uma coisa que me chateava demais, você tinha todo um coletivo que tinha capacidade de formulação, de elaboração de ideias, mas você ficava ali perdendo tempo em recursos que nem sabíamos se ia ser aplicável [...] Eu queria saber quais foram os recursos oferecidos, os que realmente foram aplicados, quais acabaram sendo devolvidos, e os motivos disso. Por que muita grana veio pra cá e voltou” (M.A.; pesquisa de campo, 2019).

Por fim, a Tabela 7 abaixo traz uma síntese dos principais elementos que definem o arranjo institucional do período Territórios da Cidadania. Esses elementos foram divididos entre as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, bem como pelos indicadores: comunicação, centralidade, conflitos, e regras e uso.

Tabela 7. Sumário de elementos que configuram o arranjo institucional do Programa Territórios da Cidadania (2009-2016)

	Dimensão Técnico-administrativa	Dimensão Político-relacional
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As guias de ações do Programa Territórios da Cidadania eram apresentadas pelo MDA, o que fazia com que não ocorresse uma real transferência de informações e de instruções ao território; ▪ Não havia uma diversidade de ministérios, que fossem hábeis na comunicação e na transferência de informações. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificuldade do Programa Territórios da Cidadania em estimular o diálogo, em atrair e mobilizar os diferentes setores do território, principalmente aqueles pouco organizados; ▪ Diante das guias de ações apresentadas, era praticamente nula a possibilidade de negociação e de tensão, por parte dos atores locais, sobre essas ações.
Centralidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Condução da política territorial centralizada na atuação do MDA; ▪ Frágil integração entre as diferentes burocracias governamentais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência e funcionamento de mecanismos de participação social. Neste período, a diretoria era formada por atores da sociedade civil; as discussões eram conduzidas por organizações específicas; ▪ A centralidade se dava na agricultura familiar.
Conflitos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflitos gerados entre o desenho estipulado para o Programa Territórios da Cidadania (<i>top-down</i>) e a dinâmica posta pelo colegiado territorial (neste momento, assumido pela sociedade civil). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflitos entre as organizações da sociedade civil e suas respectivas demandas (movimentos sociais; sindicatos de diferentes setores; cooperativas e associações); ▪ Incapacidade das burocracias federais em fazer as mediações necessárias.
Regras e Uso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No âmbito do Programa Territórios da Cidadania, as políticas eram aplicadas diretamente aos municípios (via prefeituras). Nesse processo, o colegiado territorial teria que exercer o papel de fiscalizador. ▪ Não existia um processo bem definido de controle e acompanhamento dos projetos em andamento, tampouco do desempenho das ações já concluídas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O contexto permitiu, ao colegiado territorial, um “outro” uso do arranjo institucional; o colegiado territorial se apropriou da estrutura da política territorial e passou a trabalhar com pautas que não pertenciam ao programa; ▪ Se a função do colegiado era a de fiscalizar, na realidade não existia uma interação/integração entre o colegiado e as prefeituras a fim desse acompanhamento acontecer.

Fonte: Elaboração Própria (2019)

5.3 O “Território” nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial

Como já discutido nos capítulos anteriores, o entendimento de território pelas políticas públicas se difere da academia. Para o emprego deste termo foram realizados ajustes significativos. Nas diretrizes das políticas, território é um espaço físico, com as dimensões ambiental, econômica, social, cultural, política e institucional, formado por municípios de coesão cultural e com uma dinâmica específica. Embora com diferenças conceituais importantes, tanto na academia quanto nas políticas públicas a atuação e a interação dos atores locais são fundamentais para o entendimento de território. Porém, até que ponto esse pressuposto foi efetivo nas políticas territoriais? Na realidade, o que foram os territórios nessas políticas?

Os dados e as discussões dessa pesquisa apontam que as definições dos desenhos dos territórios, feitos em movimentos *top-down* pelos gestores das políticas públicas, desconsideraram questões importantes e não compreenderam, de fato, a dinâmica de circulação de bens e de pessoas desses territórios. No caso específico do Sudoeste Paulista, isso ficou evidente na exclusão de alguns municípios e por outros serem incluídos em outros desenhos territoriais.

Ribeirão Branco, por exemplo, que tem uma proximidade cultural, histórica e econômica muito maior com o Sudoeste Paulista, foi incluído no desenho do Vale do Ribeira:

“Quando criaram os territórios, o Vale do Ribeira, justamente por causa do seu IDH, foi o primeiro. Ribeirão Branco, em função de uma pessoa influente, por questão política, se articulou para entrar nesse território. O que foi uma besteira. Ribeirão Branco tem uma barreira geográfica que separa nós [Sudoeste Paulista] do Vale do Ribeira. Então, Ribeirão Branco ficou para lá por uma questão política e isso foi um problema” (M.A., pesquisa de campo, 2019).

Para além da questão de inclusão ou exclusão de municípios nos desenhos territoriais, a função desses territórios se mostrou, de acordo com as informações levantadas, como uma definição de um *lócus* de intervenções estatais. Isto é, na prática esses territórios se mostraram como delimitações de regiões deficientes em infraestrutura e carentes em investimentos públicos, que funcionaram como repositórios de investimentos estatais, na tentativa de suprir algumas dessas

dificuldades. Nesta lógica, as características multidimensionais dos territórios possuíram baixa relevância, uma vez que a grande maioria dos projetos e das ações foram setoriais. A participação social, deveras incipiente, não teve uma atuação significativa na proposição das ações e, basicamente, funcionou como uma estratégia de validação desses projetos.

O papel do território, portanto, não foi o de ser o ator da própria trajetória de desenvolvimento, mas, sim, o de delimitar um campo de atuação do Estado, que se dava, sobretudo, em setores específicos e, dessa forma, almejava melhorar algumas das condições econômicas e produtivas dessas regiões. Foi o que Souza (2015) chamou de “territórios descontínuos” (p. 331), isto é, o governo, através dos programas de desenvolvimento territorial, estabeleceu áreas institucionalizadas sob uma lógica política e econômica setorial e pontual.

CAPÍTULO 6. O DESAFIO EM PROMOVER AÇÕES INTERMUNICIPAIS, INTERSETORIAIS E INOVADORAS

6.1 As Ações

Neste primeiro momento serão apresentadas as ações e os projetos realizados no território Sudoeste Paulista no âmbito dos programas de desenvolvimento territorial (Fome Zero, PRONAT e Territórios da Cidadania). Serão apresentados os projetos e ações que tiveram suas articulações pelo colegiado territorial, deste modo, as que foram implementadas diretamente via prefeituras não foram contabilizadas. Cabe ressaltar que, neste capítulo, a intenção não é mensurar a quantidade de ações tampouco os recursos orçamentários disponibilizados, mas, sim, apresentar e propor uma discussão acerca do caráter dessas ações, seja na inovação, na intersectorialidade e na intermunicipalidade. Para tal discussão, será necessário consultar as capacidades de atuação do arranjo institucional (dimensões técnico-administrativa e político-relacional) e indicar as suas influências nesse processo.

6.1.1 Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008)

As ações e os projetos referentes ao período Fome Zero e PRONAT se deram entre os anos de 2004 e 2008. Foi possível levantar essas informações através da pesquisa de campo (sobretudo nas análises documentais) e no trabalho de Souza (2015), que pesquisou os Territórios do estado de São Paulo. Na Tabela 8, a seguir, estão reunidos esses projetos.

Tabela 8. Projetos e Ações no Território Sudoeste Paulista no Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008)

Ano	Preponente	Descrição do Projeto	Financiador
2004	Capão Bonito	Instalação da cooperativa de crédito rural; Capacitação das pessoas envolvidas na cooperativa.	MDA
2004	Itaberá	Construção de banheiro e de escritório no barracão de grãos; Adequação do espaço de cultura; Aquisição de equipamentos e de balança para recuperação de máquinas.	MDA
2005	Guapiara	Desenvolvimento da cadeia produtiva de orgânicos no Sudoeste Paulista; Aquisição de câmara fria, caminhão baú isotérmico, central de	MDA

		embalagem e gandulas para loja física.	
2005	Itararé	Mercado Paulista Solidário; Aquisição de 30 barracas para realização de feiras e de eventos de artesanato.	MDA
2005	Não especificado	Cinturão social; <i>Kit</i> de hortas e divulgação (Segurança Alimentar).	MDS
2005	Não especificado	Capacitação; Capacitação em produção orgânica.	Ministério do Trabalho e MDS
2007	Itararé	Aquisição de tanques resfriadores de leite; Aquisição de materiais de construção para adequação do abrigo para os tanques.	MDA
2007	Guapiara	Aquisição de tanque resfriador de leite.	MDA
2007	Itaberá	Aquisição de material permanente de escritório de informática, eletroeletrônico e veículo automotivo.	MDA
2007	Itaberá	Aquisição de caminhão com carroceria para apoiar a logística de comercialização.	MDA
2007	Itapeva	Aquisição de tanques resfriadores de leite.	MDA
2007	Itararé	Aquisição de 3 (três) tanques resfriadores de leite.	MDA
2007	Riversul	Aquisição de tanques resfriadores de leite.	MDA
2008	Taquarituba	Aquisição de tanques resfriadores de leite.	MDA
2008	Itaberá	Aquisição de 6 (seis) tanques resfriadores de leite.	MDA
Sem especificação	Ação Territorial	Eletrificação rural; Programa Luz Para Todos	Ministério de Minas e Energia

Fonte: Pesquisa de campo (2019) e Souza (2015)

Através da Tabela 8 foi possível verificar que, mesmo no período em que a maior referência do colegiado territorial era o MDS, o MDA era o ministério que mais oferecia disponibilidade de recursos, vide a sua presença como o principal financiador de projetos. De 2004 a 2005 observa-se, quando comparado aos anos seguintes, uma certa diversificação dos projetos, por exemplo, na estruturação de cooperativas, de escritórios e de cadeias produtivas. A partir de 2005, no entanto, os projetos passaram

a ser, quase que exclusivamente, para aquisição de tanques resfriadores de leite. Nesse sentido, nota-se que no ano de 2007 houve uma grande concentração de projetos aprovados para a aquisição desses tanques.

Quais são os fatores, então, que justificam ou, pelo menos, auxiliam na compreensão do perfil desses projetos? Por que, em um primeiro momento, eles tinham certa diversificação e, depois, se padronizaram? Ademais, por que teve uma concentração de projetos iguais em 2007? Adiante, ainda nesse capítulo, buscaremos explicar essas indagações.

6.1.2 Período Territórios da Cidadania (2009-2016)

No que se refere ao período Territórios da Cidadania, as ações e projetos são entre os anos de 2009 e 2016. Esse levantamento foi possível através da pesquisa de campo, com complementação pelos trabalhos de Souza (2015) e Matheus (2016). A Tabela 9, abaixo, sistematiza essas ações.

Tabela 9. Projetos e Ações no Território Sudoeste Paulista no Período Territórios da Cidadania (2009-2016)

Ano	Preponente	Descrição do Projeto	Financiador
2009	Itapeva	Aquisição de 9 (nove) tanques resfriadores de leite.	MDA
2010	Ribeirão Grande	Aquisição de 14 (quatorze) tanques resfriadores de leite.	MDA
2010	Nova Campina	Aquisição de tanques resfriadores de leite.	MDA
2011	Itaberá	Aquisição de equipamentos de secagem de plantas medicinais; Implementar um viveiro de plantas medicinais; Instalação de um fogão industrial.	MDA
2013	Itararé	Aquisição de 1 (uma) pá carregadeira.	MDA
2013	Capão Bonito	Aquisição de pá carregadeira.	Emenda Parlamentar
Sem especificação	Guapiara	Projeto de apoio ao setor agrícola do município; Aquisição de 2 (dois) tratores de 75 cavalos, grade aradora, enxada rotativa.	Sem especificação

Sem especificação	Itaberá	Aquisição de caminhão trucado em caçamba basculante, para fomentar o desenvolvimento sustentável da Agricultura Familiar.	Sem especificação
2013	Itaberá	Implementação de estrutura de armazenamento para a comercialização de derivados de plantas medicinais e aquisição de equipamentos.	MDA
2014	Ribeirão Grande	Aquisição de 1 (um) trator e 1 (um) veículo utilitário.	Emenda Parlamentar
2014	Itararé	Aquisição de veículos para transporte de produtos da agricultura familiar.	MDA
Sem especificação	Ação Territorial	Seminários e plenárias para discussão das políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no território Sudoeste Paulista	Sem especificação
Sem especificação	Ação Territorial	Seminários e plenárias para discussão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no território Sudoeste Paulista.	Sem especificação
2011	Ação Territorial	Seminários e plenárias para discussão da regularização fundiária no território Sudoeste Paulista e para discutir a situação dos assentamentos Banco da Terra.	Sem especificação
Sem especificação	Ação Territorial	Eletrificação rural; Programa Luz Para Todos	Ministério de Minas e Energia
Sem especificação	Ação Territorial	Construção de habitações no meio rural; Programa Minha Casa Minha Vida Rural.	Financiamento da CAIXA, através da articulação das entidades da sociedade civil
Sem especificação	Diversas prefeituras	Aquisição de máquinas e equipamentos;	Programa de Aceleração do Crescimentos 2.

Fonte: Pesquisa de campo (2019), Souza (2015) e Matheus (2016)

Embora o período Territórios da Cidadania tenha se iniciado com a aquisição de um número expressivo de tanques resfriadores de leite (em três projetos foram mais de 23 tanques), a partir de 2011 os projetos e ações se modificaram. É verdade, porém, que os projetos financiados pelo MDA permaneceram com a lógica de compra de máquinas, veículos e equipamentos, permanecendo pouco inovadores. Já entre as ações realizadas pelo próprio colegiado territorial, nota-se uma preocupação em articular os principais atores rurais do território e discutir as suas principais demandas (políticas públicas de comercialização; regularização fundiária; refinanciamento de dívidas dos assentamentos Banco da Terra), vide as organizações de plenárias e de seminários.

Somando às indagações da seção anterior, o que justifica ou auxilia na compreensão dos motivos que levaram os projetos financiados pelo MDA permanecerem pouco inovadores e setoriais? Por que, nesse período, também ocorreram ações com novas perspectivas, as quais buscavam discutir questões concretas do território?

6.2 O Desafio em Promover Ações Intermunicipais, Intersetoriais e Inovadoras

Que as ações no âmbito dos programas de políticas públicas de desenvolvimento territorial, nos mais diversos territórios do Brasil, tiveram dificuldades em ser inovadoras, intersetoriais e intermunicipais não é uma grande novidade. Diferentes autores já trabalharam na perspectiva de apresentar essas questões. Buscar elementos que auxiliem na compreensão desses fenômenos, talvez, seja a nossa contribuição. Souza (2015), por exemplo, ao pesquisar os territórios institucionalizados no estado de São Paulo, identificou que os investimentos feitos pelas políticas territoriais foram no sentido de consolidar ou estruturar cadeias produtivas já existentes nesses territórios, seguindo uma lógica pontual, atendendo demandas específicas, de atores específicos, e sem considerar o todo dessas cadeias produtivas.

Para exemplificar, no Pontal do Paranapanema e no Sudoeste Paulista os investimentos se concentraram na cadeia produtiva do leite através de aquisições de tanques resfriadores, enquanto no Vale do Ribeira os investimentos foram

direcionados no processamento de frutas (SOUZA, 2015). De modo geral, as ações nesses territórios atenderam pequenos grupos desarticulados entre si, ou seja, associações e cooperativas com pouca ou nenhuma integração com demais atores e setores do território; ficaram restritas às prefeituras, as quais eram responsáveis pela fiscalização e acompanhamento desses projetos; e não consideravam questões técnicas importantes, como a disponibilidade de energia elétrica, de documentação fundiária e de outras demandas do processo produtivo, como o plantio, a colheita, a qualidade da pastagem e do animal, a logística, a comercialização, a agroindustrialização, entre outros fatores (SOUZA, 2015).

Ao apresentar, brevemente, os exemplos a cima é possível visualizar o desafio em promover ações inovadoras, intersetoriais e intermunicipais no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento territorial. No entanto, é preciso definir o que se entende por essas questões. Neste trabalho, quando se trata de ações e projetos pouco inovadores, trata-se da não exploração, por parte das políticas públicas territoriais, de investimentos em empreendimentos que realmente ampliem a capacidade de geração de renda pelos atores locais. Para Favareto (2010b), investimentos realizados no simples atendimento de uma demanda específica, como visto nos nossos resultados e no de Souza (2015), não se configura como uma inovação, pelo contrário, pois isso pouco contribui para a verdadeira dinamização das economias locais e para a exploração de novas possibilidades. No que concerne a intersetorialidade, trata-se da inclusão e da integração de diferentes setores do território nos projetos e ações, isto é, pensar em estratégias de fomento ao desenvolvimento territorial para além do rural e da agropecuária, o que, muitas das vezes, torna-se um grande entrave. Como observado por essa pesquisa, por Souza (2015) e por Favareto (2010b), os colegiados territoriais e as ações das políticas territoriais apresentavam perfis estritamente setoriais (rural e agrícola), cujos apoios se davam em atividades já comuns entre os agricultores familiares. Por fim, a intermunicipalidade trata-se de projetos e ações que, de fato, integram e envolvem os diferentes municípios, por exemplo, ao considerar a dinâmica territorial de circulação de bens, serviços e pessoas, e que aproveitem a complementaridade entre os municípios para o melhor desempenho dos projetos.

Para avançar nas discussões sobre as políticas territoriais e sobre os seus respectivos desafios, optou-se pela abordagem a partir dos arranjos institucionais. Para Pires e Gomide (2016) esta é uma abordagem analítica estratégica, que considera as complexidades e as diversidades de atores e de interesses envolvidos nos programas territoriais. Por intermédio dos arranjos são confrontados os mais diversos interesses, sejam aqueles provenientes de parlamentares de diferentes partidos, das burocracias dos diferentes níveis de governo, das associações e organizações da sociedade civil, entre outros. Ao propor uma abordagem pelos arranjos institucionais, Pires e Gomide (2016) analisam o desempenho e as condições de atuação desses arranjos. Em relação ao desempenho dos arranjos são consideradas a quantidade de entrega de produtos/ações e o caráter inovador dessas ações. Já em relação às condições, são consideradas as capacidades técnico-administrativa e as capacidades político-relacional.

O desempenho dos arranjos institucionais está diretamente relacionado às condições de atuação dos mesmos. Nesse sentido, a presença de altas capacidades técnico-administrativa está relacionada às altas entregas de produtos (ações em grande quantidade), assim como as altas capacidades político-relacional estão associadas às ações mais inovadoras (PIRES; GOMIDE, 2016).

As altas capacidades técnico-administrativa se definem pela presença de organizações profissionalizadas; pela atuação de mecanismos que coordenam todos os atores e que os orientam no acesso aos recursos; e por sistemas de monitoramento que controlam e acompanham as ações em execução e as já consolidadas. As altas capacidades político-relacional se manifestam através das interações entre os atores e agentes envolvidos (poder público dos diferentes níveis, organizações privadas, associações da sociedade civil, etc.), por exemplo na criação de consensos, de agendas comuns de trabalho, etc.; pela existência de mecanismos consistentes de participação social (colegiados, fóruns, conselhos, comitês, consórcios, etc.); e pela interação com órgãos de controle (PIRES; GOMIDE, 2016).

Para Pires e Gomide (2016), as diferentes capacidades de atuação dos arranjos institucionais geram diferentes tipos de resultados:

A combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativa, acarretando em melhores resultados em termos de eficácia (entrega de produtos). A interação dos agentes estatais com agentes políticos, bem como a existência e funcionamento de canais para a participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas trazem oportunidades para a revisão de objetivos e a introdução de inovações (p. 141).

Tendo como base as orientações dos autores anteriormente citados espera-se, nas próximas seções, discutir os projetos e as ações para cada período de análise: primeiramente no período Fome Zero e PRONAT e, em seguida, no período Territórios da Cidadania.

6.2.1 Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008)

A partir dos resultados do capítulo anterior (retornar à Tabela 6) e dos apontamentos de Pires e Gomide (2016), é possível dimensionar as dimensões técnico-administrativa e político-relacional do arranjo institucional do Programa Fome Zero e PRONAT. A partir dessas capacidades de atuação serão discutidas as ações empreendidas neste período.

Deste modo, é possível, sim, apontar a presença de burocracias governamentais profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação dos atores no arranjo institucional do Período Fome Zero e PRONAT. Os procedimentos de acompanhamento e de monitoramento das ações, no entanto, não são bem definidos. Desta maneira, para esse período, o arranjo é dotado de média capacidade técnico-administrativa.

No arranjo institucional é possível, também, indicar interações institucionalizadas entre agentes burocráticos (ministérios) e demais atores políticos, assim como a existência de mecanismos de participação social (colegiado territorial). A fiscalização por agências de controle, porém, não acontece. Portanto, na dimensão político-relacional o arranjo possui uma capacidade média.

Embora, numa análise estritamente coerente com o trabalho de Pires e Gomide (2016), os elementos apontem para capacidades médias nas dimensões técnico-

administrativa e político-relacional, existem outros fatores que potencializam ou que limitam a atuação do arranjo. Por exemplo: existem burocracias profissionalizadas, mas elas atuam de maneira desarticulada e uma série de outras estão ausentes; por mais que os ministérios sejam desarticulados e outros estejam ausentes, aqueles que atuam são habilidosos em instruir e coordenar os atores no acesso em políticas específicas; o colegiado territorial é atuante, porém não abarca a diversidade do território e fica restrito aos interesses do poder público local.

De início, no período Fome Zero e PRONAT, os projetos apresentavam uma certa diversificação, isto é, eram projetos com propostas diferentes, tinham proponentes distintos e abordavam questões produtivas e de garantia da segurança alimentar. Alguns desses projetos, como são os casos da “Instalação de uma cooperativa de crédito rural”, “Desenvolvimento da cadeia produtiva de orgânicos do Sudoeste Paulista” e “Capacitação em produção orgânica”, possuíam um considerável potencial de serem propulsores à geração de renda e à dinamização da economia local, uma vez que eram projetos complementares, que se dialogavam e que podiam integrar diferentes produtores familiares do território.

Esse perfil relativamente mais inovador está associado à dimensão político-relacional. Deste modo, pode-se dizer que isso deve-se à existência de mecanismos de participação social, que, neste momento de análise, envolviam atores da assistência social, da agricultura familiar, do poder público local de diferentes áreas e pela interação entre agentes estatais de atuações distintas, por exemplo, o Ministério de Desenvolvimento Agrário, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Trabalho. São projetos, no entanto, que ao longo prazo não surtiram efeitos ou, pelo menos, não tiveram seus resultados acompanhados pelos atores e pelos agentes envolvidos no arranjo institucional, o que pode ser explicado pela ausência de sistemas de monitoramento e de acompanhando do processo, que são elementos que compõem a dimensão técnico-administrativa.

Embora tenham sido projetos de pretensões inovadoras, as questões técnico-administrativas se configuraram como os principais entraves. Ademais, ainda eram projetos setoriais, focados na produção agrícola, o que se deve a forte influência do

MDA, bem como a expressiva presença de representantes da agricultura familiar e de secretarias municipais de agricultura no colegiado territorial.

Entre 2007 e 2008 houve uma expressiva concentração de projetos semelhantes, todos envolvendo aquisição de tanques resfriadores de leite, em que o principal financiador era o MDA. As altas entregas de produtos, como nesse caso, estão relacionadas às capacidades técnico-administrativa. Se na discussão anterior os entraves se deram, justamente, nessa dimensão, percebe-se aqui todo um esforço desempenhado, sobretudo pelo MDA, em coordenar os atores, direcioná-los aos recursos e orientá-los na elaboração de projetos. Por mais que fossem em grandes quantidades, foram projetos padronizados e pouco inovadores, isto é, focados em demandas específicas, de atores específicos e setoriais. O que indica, por sua vez, uma fragilidade na capacidade político-relacional.

Para compreender, na situação supracitada, a boa atuação na dimensão técnico-administrativa e a fragilidade na dimensão político-relacional é preciso retomar o Capítulo 5 e retornar à Tabela 6. Neste momento de análise, o protagonismo já se encontrava na atuação do MDA e, por mais que isso restringisse ao arranjo o alcance às diferentes informações e às instruções de acesso às demais políticas dentro dos programas territoriais (o que intensificava o caráter setorial das ações), este ministério possuía habilidades suficientes em instruir os atores no acesso aos recursos de suas linhas de atuação, no caso, o PROINF. A presença de delegados do MDA nas reuniões do colegiado territorial, mesmo que esporádica, era suficiente para coordenar os atores. Ademais, as discussões no mecanismo de participação social eram centralizadas por agentes do poder público, sobretudo secretários municipais de agricultura, que viam nos recursos do PROINF a possibilidade de atender as demandas técnicas e sanitárias específicas de produtores familiares de leite⁸, mediante a aquisição de tanques resfriadores. Não havia uma ampla discussão territorial, a qual envolvesse os diversos segmentos do território. Por fim, a interação

⁸ Atendimento à Instrução Normativa 51/2002, do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que trata do aperfeiçoamento e da modernização da legislação sanitária federal sobre a produção de leite.

entre agentes burocráticos e políticos eram entre aqueles que atuavam com pautas semelhantes e setoriais (produção agropecuária).

Um ministério protagonista, o MDA, sem interação com outros ministérios, mas hábil em instruir e coordenar os atores do território no acesso aos recursos de suas linhas de atuação, gerava uma significativa capacidade técnico-administrativa. Um colegiado territorial pouco diversificado e pautado pelo poder público gerava, por sua vez, uma frágil capacidade político-relacional. Assim, as entregas de produtos foram em grandes quantidades, porém padronizadas e sem inovação. Embora as capacidades técnico-administrativa fossem suficientes para os projetos serem aprovados, o arranjo institucional permaneceu sem um processo bem definido de acompanhamento e de fiscalização da execução desses projetos. O que fez com que parte considerável desses tanques resfriadores ficassem subutilizados ou sem nenhuma utilização, como já foi apontado por Souza (2015) e Matheus (2016) em seus respectivos trabalhos.

Para além de serem projetos pouco inovadores e setoriais, essas ações também possuíam um perfil municipalizado. As aquisições de taques resfriadores de leite, via editais do PROINF, eram efetuadas através de convênios com as prefeituras municipais. Deste modo, cada prefeitura buscava atender, de maneira individualizada e desarticulada, as associações de produtores de leite alocadas em seus próprios municípios. Isso pode ser explicado por uma somatória de fatores: a operacionalização das políticas territoriais era através das prefeituras, ou seja, os recursos eram destinados aos territórios via convênios com os Executivos Municipais, os quais faziam a gestão dos recursos; as burocracias federais não possuíam habilidades o suficiente para coordenar os atores na elaboração de projetos integrados e de escala territorial; o colegiado territorial levantava suas pautas a partir da atuação dos representantes do poder público, que eram, sobretudo, das prefeituras.

Nesse sentido, há uma passagem em uma das entrevistas que aponta essa dificuldade das políticas territoriais em promover ações intermunicipais. O trecho indica, inclusive, o desafio dos programas territoriais em superar a escala municipal de atuação, que era a que regia as políticas antecessoras ao Fome Zero e ao

PRONAT, como é o caso do DLIS (Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável):

“Como é que a gente pensa no territorial se o convênio é com a prefeitura? Talvez não tenha muita diferença com o DLIS. Na discussão se tentava articular o território, na hora da operacionalização era através de um município” (B.C.; pesquisa de campo, 2019).

De modo geral, os arranjos institucionais formados para o Programa Fome Zero e para o PRONAT tiveram, em alguns momentos, boas atuações na dimensão técnico-administrativa, porém, com estas direcionadas a uma única linha de atuação, que era a de interesse do MDA. Em um contexto de política pública de desenvolvimento territorial, essas atuações deveriam integrar ações de diferentes ministérios, com diferentes anseios. Os acessos às informações bem como às instruções de como acessar os recursos deveriam ser mais transparentes e com uma melhor comunicação. Já em relação às capacidades político-relacional é possível afirmar que, mesmo havendo mecanismos de participação social, estes tinham uma atuação reduzida, setorial e pautada pelos interesses do poder público, se configurando, portanto, como uma limitação na capacidade político-relacional. Na Tabela 10, a seguir, estão sintetizados os principais achados desta seção.

Tabela 10. Síntese das capacidades de atuação do arranjo institucional no Período Fome Zero e PRONAT (2004-2008)

Período	Capacidades segundo Pires e Gomide (2016)	Fatores que potencializam ou que limitam as capacidades do arranjo	Caráter das ações
Fome Zero e PRONAT	Cap. Técnico-administrativa: média ; Cap. Político-relacional: média .	Fatores limitantes: Burocracias governamentais desarticuladas e outras ausentes do arranjo; Colegiado territorial pouco diversificado e conduzido por agentes do poder público. Fatores que potencializam: Embora desarticulado com outros ministérios, o MDA era habilidoso em coordenar os atores nas suas linhas específicas de atuação.	Setoriais; pouco inovadoras; municipalizadas; altas entregas, porém padronizadas.

Fonte: Elaboração Própria (2019)

6.2.2 Período Territórios da Cidadania (2009-2016)

A partir dos resultados do capítulo anterior (retornar à Tabela 7) e dos apontamentos de Pires e Gomide (2016), é possível dimensionar as dimensões técnico-administrativa e político-relacional do arranjo institucional do Programa Territórios da Cidadania. A partir dessas capacidades de atuação serão discutidas as ações empreendidas neste período, assim como foi feito na seção anterior.

Ao analisar o arranjo institucional do Programa Territórios da Cidadania e compará-lo com o arranjo formado para o Fome Zero e para o PRONAT, é possível apontar que na sua estrutura, nas instituições e nos atores que o compõe ocorreram poucas mudanças. A grande novidade, no Programa Territórios da Cidadania, foi o seu anseio (nas suas diretrizes) em integrar ações de diferentes ministérios e, assim, fazer com que políticas públicas de acesso à cidadania chegassem nas mais diversas regiões interioranas do país.

Se, por um lado, a estrutura pouco mudou, por outro lado a dinâmica de funcionamento do programa passou por uma significativa transformação, a qual lhe conferiu um perfil mais *top-down* e que buscava ser um programa de maior entrega de ações. Nesse sentido, cada ministério apresentava suas linhas de atuações em um guia de ações, em que o colegiado territorial, mediante suas articulações, deveria selecionar as prioritárias e cumprir o papel de fiscalização dessas ações.

Seguindo os critérios de Pires e Gomide (2016), tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na dimensão político-relacional, as capacidades de atuação do arranjo institucional para o Programa Territórios da Cidadania foram consideradas médias. Retornando à Tabela 2, o arranjo formado para este programa apresentou dois indicadores para cada dimensão. Isso deve-se à existência de burocracias governamentais profissionalizadas e ao funcionamento de mecanismos de coordenação dos atores. Ademais, ocorriam interações institucionalizadas entre agentes burocráticos (ministérios) e demais atores políticos e sociais, e o colegiado territorial permaneceu atuando.

Por mais que o colegiado territorial obtivesse, conforme o desenho estipulado para o Programa Territórios da Cidadania, a função de fiscalizar e acompanhar o

andamento das ações, na prática isso não ocorria. Havia um distanciamento entre as ações que estavam sendo desempenhadas e os atores sociais envolvidos na política. Não tinha, também, uma fiscalização por agências de controle.

Assim como já foi apontado na análise do período Fome Zero e PRONAT, para além da classificação de Pires e Gomide (2016) existem outros fatores que potencializam ou limitam as capacidades de atuação dos arranjos institucionais. Por exemplo: no período de análise em questão, houve um momento em que no colegiado territorial passou a ter uma participação mais ativa de organizações da sociedade civil, o que ampliou as possibilidades de ações mais inovadoras; por mais que o Programa Territórios da Cidadania tivesse o pressuposto de integrar os diferentes ministérios, isso praticamente não ocorria, de modo que, no Sudoeste Paulista, a atuação permaneceu centralizada na atuação do MDA. Isso, por sua vez, limitava a capacidade técnico-administrativa no que se referia às transferências de informações e à coordenação dos atores.

Nos anos de 2009 e 2010, assim como já tinha ocorrido em 2007 e 2008, os projetos financiados pelo MDA foram para a aquisição de tanques resfriadores de leite. Só no município de Ribeirão Grande foram adquiridos quatorze desses tanques. Essa sequência de projetos semelhantes se deriva da capacidade técnico-administrativa acumulada pelo arranjo. Tanto o MDA quanto os atores sociais envolvidos no colegiado territorial já se encontravam organizados e coordenados para a elaboração desses projetos, o que acelerava suas aprovações.

O investimento em ações específicas na cadeia produtiva de leite, no Sudoeste Paulista, sempre se mostrou uma demanda do poder público local (sobretudo secretários municipais de agricultura) e do MDA, que, a exemplo das experiências de outros territórios, possuía um perfil de investimentos focados em atividades já praticadas pelos agricultores familiares locais. Na fase inicial do período Territórios da Cidadania, a direção do colegiado territorial ainda era predominantemente formada por agentes do poder público, o que pode explicar essas ações coordenadas entre o MDA e demais agentes do arranjo.

A partir de 2011, porém, o colegiado territorial passou a ser dirigido por organizações da sociedade civil, principalmente as ligadas à categoria social da

agricultura familiar. Embora a maioria das ações financiadas pelo MDA tenham permanecido na aquisição de equipamentos, máquinas e veículos (portanto pouco inovadoras), e o colegiado com uma composição pouco diversificada, a presença mais forte da sociedade civil representou um aumento real na possibilidade de ações mais inovadoras e capazes de gerar renda aos envolvidos.

Como exemplo, em 2011 e 2013 foram aprovados projetos que auxiliaram na estruturação de uma cooperativa de beneficiamento de plantas medicinais, a qual é formada, exclusivamente, por mulheres assentadas da reforma agrária em Itapeva e Itaberá – a Coopplantas. Segundo a análise documental, as apresentações (durante as reuniões do colegiado) de projetos referentes às demandas da Coopplantas já ocorriam desde 2008/2009, sem que estes fossem aprovados. Foi, portanto, através da maior atuação da sociedade civil no colegiado que esses projetos passaram a ser devidamente considerados. As ações envolvendo a Coopplantas, em 2011 e 2013, podem ser consideradas inovadoras, pois, para além de estruturar a cooperativa, elas possibilitaram às cooperadas explorar outras atividades. Para além da questão de gênero e da produção agrícola, a Coopplantas desenvolve, atualmente, uma parceria com o Sistema Único de Saúde – SUS, fornecendo produtos fitoterápicos:

“Com o trabalho coordenado pela cooperativa, as plantas medicinais continuam sendo cultivadas coletivamente. E, em cada lote, as cooperadas ainda plantam verduras, frutas e legumes. As mulheres se destacam no controle da produção e distribuição de alimentos saudáveis e orgânicos, o que tem garantido a segurança alimentar e o sustento das famílias do assentamento. Elas vendem em feiras, no próprio assentamento e para o PAA” (BRASIL, 2014, p. 195)

A atuação mais significativa da sociedade civil, que, no caso do Sudoeste Paulista, ocupou a direção do colegiado territorial e, mesmo em uma política de perfil mais *top-down*, passou a propor novas pautas e agendas, potencializa a capacidade político-relacional, a qual está relacionada às ações mais inovadoras. Nesse sentido, o colegiado passou a organizar plenárias, encontros e seminários territoriais para discutir questões de expressiva relevância para a agricultura familiar local, tais como o acesso às políticas de assistência técnica e extensão rural (ATER), às políticas de comercialização agrícola (PAA e PNAE), regularização fundiária e, principalmente,

para a reestruturação das associações de assentados do Banco da Terra. Foi, inclusive, através das articulações do CONSAD que as associações do Banco da Terra conseguiram renegociar suas dívidas e evitar as retomadas dos imóveis. Mediante ao grande número de assentamentos de crédito fundiário (antigo Banco da Terra) no Sudoeste Paulista, essas articulações (que começaram em 2011 e perduram até atualmente) são de demasiada importância. Aqui, neste trabalho, foram consideradas ações inovadoras, pois foram para além do escopo do Programa Territórios da Cidadania e contribuiu para que centenas de famílias permanecessem no campo e produzindo.

Os seminários e os projetos envolvendo a Coopplantas, numa perspectiva da categoria social da agricultura familiar, pode-se dizer que foram, sim, ações relativamente mais inovadoras. No entanto, permaneceram setoriais. O que configura, junto com a dificuldade de superar a escala municipal, como os grandes desafios das políticas territoriais. O fato do colegiado não abarcar outros segmentos do território (p. e.x.: associações comerciais, de turismo, da educação, da saúde, da cultura, organizações de bairros urbanos, etc.), assim como a centralidade no MDA, fazia com que os projetos não saíssem da dimensão agrícola. Mesmo que o Programa Territórios da Cidadania tivesse o pressuposto de integrar ações de diferentes ministérios, não havia representantes desses no arranjo institucional. Deste modo, as instruções, as comunicações e a coordenação dos atores no acesso aos diferentes recursos disponíveis nas guias de ações ficavam prejudicadas. Com o MDA mais ativo e preparado na coordenação dos atores, as ações, naturalmente, tendiam a ficar restritas aos seus interesses e às suas linhas de atuação.

Já em relação à dificuldade em superar a escala municipal, permanecem as questões discutidas no período Fome Zero e PRONAT. No âmbito do Programa Territórios da Cidadania os projetos tinham que ter um proponente específico (no caso um município) e a execução bem como a gestão dos recursos tinham que ser através de um convênio com a prefeitura. Isso, por sua vez, restringia o alcance desses projetos aos interesses dos Executivos municipais. Foi recorrente, nas entrevistas realizadas com os participantes das políticas territoriais, o apontamento dessa questão operacional como um grande entrave. Na Tabela 11, a seguir, estão sintetizados os principais achados desta seção.

Tabela 11. Síntese das capacidades de atuação do arranjo institucional no Período Territórios da Cidadania (2009-2016)

Período	Capacidades segundo Pires e Gomide (2016)	Fatores que potencializam ou que limitam as capacidades do arranjo	Caráter das ações
Territórios da Cidadania	Cap. Técnico-administrativa: média ; Cap. Político-relacional: média .	<p>Fatores limitantes: Atuação apenas de um ministério, no caso, o MDA; colegiado territorial pouco diversificado.</p> <p>Fatores que potencializam: Nas linhas de atuações próprias, o MDA possuía boas habilidades em coordenar os atores; o colegiado territorial passou a ser dirigido por organizações da sociedade civil.</p>	<p>Ações do MDA: setoriais, pouco inovadoras e municipalizadas;</p> <p>Ações organizadas pelo colegiado territorial: debates, seminários, eventos, etc.; ações consideradas inovadoras e de abrangência territorial.</p>

Fonte: Elaboração Própria (2019)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, importantes temas foram trabalhados. Para cada assunto ou conceito abordado, buscou-se considerar as suas complexidades, apresentar as diferentes perspectivas presentes na literatura e, de uma maneira articulada, buscou-se definir os elementos-chave desta dissertação. Foi assim na conceitualização de território, de desenvolvimento e de desenvolvimento territorial, bem como na apresentação da trajetória das políticas públicas de desenvolvimento territorial e da historicidade do território Sudoeste Paulista.

Diante da diversidade de atores e de agentes envolvidos nas políticas públicas de desenvolvimento territorial (delegados dos ministérios, agentes do poder público local, atores da sociedade civil, etc.) e de um recorte temporal longo, de 2003 a 2016, pesquisar os elementos que contribuem para a discussão dessas políticas não é uma tarefa simples. Deste modo, como consta no Capítulo 4, foi construída uma estratégia metodológica que conseguisse abarcar tanto a diversidade de atores envolvidos quanto os seus recortes temporais. Pode-se afirmar que - reconhecendo as prováveis limitações deste estudo - foram obtidos bons resultados e, conseqüentemente, boas discussões. As análises documentais e as entrevistas semiestruturadas surtiram efeitos positivos para além do escopo da pesquisa, isto é, paralelamente à condução da dissertação, a atividade de campo possibilitou a realização de outras investigações, como pode ser vista na publicação de um relato de experiência (ANTUNES JUNIOR, 2019).

Embora uma série de outras pesquisas tenham sido realizadas sobre o desempenho das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, inclusive algumas sobre o Sudoeste Paulista, acredita-se que esta dissertação conseguiu avançar em alguns pontos, sejam eles mais específicos à experiência do Sudoeste Paulista, sejam aqueles relacionados aos programas em um modo geral.

No que se refere ao Sudoeste Paulista, é o primeiro trabalho que aborda os programas de abordagem territorial, implementados neste território, desde o Fome Zero. Foram consideradas, também, as influências de outras políticas descentralizadas, como o DLIS, Comunidade Solidária, etc. Ou seja, esta pesquisa tem uma considerável função de síntese de uma importante e longa experiência com políticas territoriais vivenciadas neste território. Ademais, foi possível apontar e

sistematizar os principais vetores da história local, bem como a sua dinâmica e os seus conflitos territoriais.

Já em relação aos programas de políticas territoriais, de um modo geral, a novidade foi usar a abordagem pelos arranjos institucionais, apontando as capacidades técnico-administrativa e as capacidades político-relacional. Além disso, foi possível discutir a relação estabelecida entre governo e atores do território, indicando as dinâmicas de comunicação, de condução dos projetos, de coordenação dos atores, etc. Como verificado nesta pesquisa, em vários momentos as abordagens dos gestores públicos (contrariando o pressuposto das políticas territoriais) foram numa lógica *top-down*, impositiva e sem considerar os aspectos do território. Por mais que em outros trabalhos também fossem apontadas as limitações das políticas territoriais, essa questão da relação governo-território era pouco debatida.

Em relação aos objetivos propostos para este trabalho, pode-se afirmar que foram todos alcançados. No Capítulo 5 foi estudada a trajetória do CONSAD Sudoeste Paulista, passando por suas composições, atuações, articulações e conflitos. No Capítulo 6 foram analisadas as capacidades de atuação dos arranjos institucionais, assim como os seus rebatimentos no desempenho das políticas territoriais. Desta maneira, esta dissertação logrou êxito em estudar os programas de políticas públicas de desenvolvimento territorial implementados no Sudoeste Paulista (Fome Zero, PRONAT e Territórios da Cidadania).

Para que as conclusões e os principais aprendizados desta pesquisa sejam expostos, antes, é necessário retornar às hipóteses apresentadas no capítulo introdutório. Ao todo foram cinco hipóteses: as duas primeiras, que, respectivamente, supunham que as políticas territoriais, no Sudoeste Paulista, podiam ser divididas em dois grandes momentos (1º Fome Zero e PRONAT e 2º Territórios da Cidadania) e que, de um modo geral, foram políticas de intervenções *top-down*, tendo a ideia de território como um *locus* de atuação governamental, foram trabalhadas no Capítulo 5; as duas hipóteses na sequência, as quais falavam que a dinâmica de funcionamento das políticas territoriais impactavam no caráter de suas ações, foram discutidas no Capítulo 6; a quinta e última hipótese, que supunha que as questões territoriais (p. ex.

conflitos e relações de poder) influenciavam no desempenho das políticas, foi trabalhada tanto no Capítulo 5 quanto no Capítulo 6.

Embora as hipóteses tenham sido confirmadas, novos elementos surgiram e complementaram as suas justificativas, o que comprova, inclusive, a complexidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Adiante, assim como foram apresentadas no capítulo introdutório, as hipóteses serão respondidas, uma a uma, a partir de tópicos:

- a) No que se refere à experiência do território Sudoeste Paulista, as políticas públicas de desenvolvimento territorial podem, sim, ser divididas em dois grandes momentos: o período Fome Zero e PRONAT (2004-2008); e o período Territórios da Cidadania (2009-2016). Essa divisão ocorreu pelo fato do Fome Zero e PRONAT terem sido implementados simultaneamente e por, na prática, terem funcionado a partir de um único arranjo institucional. Há, inclusive, entre os atores participantes desse período, uma confusão em relação aos nomes dos programas. Já o outro período, o do Territórios da Cidadania, se diferencia pelas mudanças ocorridas nas diretrizes (novos objetivos, novos ministérios, etc.) e na dinâmica de funcionamento. Por mais que, no primeiro período, parte dos projetos emergissem das articulações dos próprios atores locais, não é possível afirmar uma diferença significativa com o segundo período, o qual se configura, notoriamente, como um momento de intervenções *top-down*. O primeiro período só esteve, relativamente, mais próximo da essência territorial (por envolver representantes de setores diferentes), pois ocorria a partir de dois programas distintos, com ministérios distintos e que demandavam da presença de certos setores do território, como são os casos dos atores ligados à assistência social e à agricultura familiar. Não havia nesse período, tampouco no período seguinte, um esforço por parte das políticas territoriais em diversificar os setores do território presentes no arranjo institucional. Nesse sentido, no período Territórios da Cidadania (em que a atuação governamental ficou centralizada no MDA) os representantes do território convergiram para as organizações específicas da agricultura familiar, pois eram os públicos prioritários do referido ministério.

Se, no período Fome Zero e PRONAT, parte das ações já vinham pré-definidas pelos ministérios, no Territórios da Cidadania isso ficou mais evidente, uma vez que todas as ações já vinham estabelecidas por guias de ações. A diferença no primeiro período é que, embora ocorressem definições prévias, havia certa possibilidade de diálogo, negociação e articulação entre os ministérios e o colegiado territorial.

- b) Na definição de território adotada pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial eram consideradas as suas múltiplas dimensões (econômica, social, política, institucional e ambiental), assim como a coesão cultural e social. Na prática, porém, um dos fatores que mais determinava na formação desses territórios eram os baixos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de certas regiões interioranas (as quais, por necessitarem de investimentos públicos, formavam esses desenhos territoriais). Ademais, os desenhos desses territórios eram influenciados pelas articulações de agentes políticos que almejavam inserir seus municípios (suas bases eleitorais, por exemplo) nesses programas federais, que eram de significativo poder de investimento. Foi o que ocorreu, por exemplo, com os municípios de Ribeirão Branco e outros do Alto Vale do Ribeira.

Isso fez com que, na realidade, esses territórios fossem desenhos institucionalizados pelo governo federal, os quais passariam a receber investimentos pontuais, em cadeias produtivas específicas e já atuantes nesses desenhos.

Essa dinâmica de formação dos territórios, por sua vez, limitava uma real possibilidade dos atores locais se organizarem e serem agentes do próprio desenvolvimento, transformando-os em *lócus* de intervenções governamentais.

- c) A estrutura estipulada para o funcionamento das políticas públicas de desenvolvimento territorial teve um peso significativo na consecução dos seus objetivos. Se essas políticas pressupunham ações intermunicipais e intersetoriais, as regras de acesso aos recursos, bem como as dinâmicas

de transferência de informações, de elaboração de projetos e de participação social pouco auxiliavam nesses anseios.

A orientação, por parte dos delegados dos ministérios, era a de que os projetos envolvessem, no mínimo, três municípios do desenho territorial. No entanto, o executor (ou proponente) era apenas um desses municípios. No momento de elaboração dos projetos (ou de seleção entre os disponíveis nas guias de ações), não se pensavam em ações propriamente territoriais, mas, sim, em projetos que atendessem as demandas específicas de um único município, no caso, aquele que seria o proponente. A inclusão dos nomes de outros municípios nos projetos era apenas uma etapa administrativa a ser cumprida, sem efetividade.

O acesso aos recursos se dava através de convênios com as prefeituras. Isso, por sua vez, fazia com que os projetos se limitassem aos interesses do Executivo Municipal proponente do respectivo projeto. Ademais, todas as etapas de execução e acompanhamento das ações ficavam sob responsabilidade da equipe técnica da prefeitura, o que distanciava essas ações do colegiado territorial, o qual, em tese, teria a função de fazer o controle social do andamento dessas entregas.

Nota-se, portanto, uma incoerência entre as diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento territorial (ações intermunicipais e intersetoriais) e as questões operacionais (execução das ações de maneira individualizada nas prefeituras).

- d) Como já se supunha, as ações no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento territorial, em um modo geral, não lograram êxito em serem inovadoras, intersetoriais e intermunicipais. Porém, isso não se deve exclusivamente à cultura setorial e individualista presente nas instituições. Para além da estrutura estipulada para o funcionamento das políticas territoriais, que afetou diretamente na intermunicipalidade (comentado no item acima), o desafio em promover ações inovadoras e intersetoriais pode ser explicado pelas limitações encontradas nas capacidades técnico-administrativa e político-relacional dos arranjos institucionais. Como discutido no Capítulo 6, a qualidade dos arranjos nessas duas dimensões

(técnico-administrativa e político-relacional) interfere diretamente na entrega de produtos, na inovação e na intersectorialidade. Este último fator, entretanto, é agravado pela composição do colegiado territorial, a qual não abarcava uma diversidade significativa de atores sociais do território.

- e) Território, por definição, é um campo de forças, de relações sociais e institucionais conflitantes, contraditórias, com relações de poder e, também, de cooperação, numa dinâmica territorial de circulação de bens, de pessoas, com uma cultura, etc. Esses elementos, portanto, se reproduzem nos arranjos institucionais que atuam nas políticas públicas de desenvolvimento territorial, sobretudo nos espaços de governança.

As assimetrias de forças e os conflitos de interesses existentes no território são visíveis, por exemplo, na relação estabelecida entre agentes do poder público e atores da sociedade civil, entre municípios maiores e menores, entre outros.

A condução das discussões e as tomadas de decisões, normalmente, são direcionadas por grupos com melhor organização e articulação política. No caso do Sudoeste Paulista, as pautas referentes às comunidades tradicionais (Quilombo do Jaó) e aos assentamentos da reforma agrária eram secundárias ou pouco consideradas, uma vez que o colegiado territorial ou era conduzido por agentes do poder público ou por entidades sindicais da agricultura familiar, que possuíam pautas próprias e bem definidas.

Se, por um lado, as políticas públicas de desenvolvimento territorial apresentavam diversas contradições e limitações nas suas atuações, por outro lado, é preciso reconhecer que se trata de um processo, de uma experimentação, de uma trajetória em que os aprendizados e as lições são acumulados passo a passo. No caso do Sudoeste Paulista, mesmo que o colegiado territorial tenha ficado centralizado em entidades específicas da agricultura familiar, é possível observar um processo de aprendizado entre as organizações da sociedade civil, as quais, mesmo que minimamente, passaram a se apropriar dos espaços criados por essas políticas. A atuação do CONSAD Sudoeste Paulista, entre os anos de 2011 e 2016, ilustra bem

isso. Ademais, se hoje existe uma identidade de território Sudoeste Paulista, em que os atores locais conseguem pautar os elementos que os definem e que os desafiam, muito se deve a esses programas.

Em um contexto de desmonte das políticas públicas para o rural brasileiro, que se intensificou, sobretudo, a partir do golpe de 2016, é preciso valorizar e enaltecer essas experiências. A crítica e a compreensão das contradições presentes nessas trajetórias são maneiras de organizar os aprendizados e de fortalece-los para as experiências futuras, numa retomada de um governo popular e democrático.

No que cabe ao alcance deste trabalho, podem ser apontadas algumas observações sobre o que seria uma atuação ideal para as políticas públicas de desenvolvimento territorial:

- Os ministérios, cada qual com as suas linhas de atuação e com os seus públicos prioritários, precisam trabalhar de maneira verdadeiramente integrada e articulada. A transferência de informações, as instruções nos acessos às políticas, assim como a coordenação dos atores devem ser de maneira integral, isto é, os atores do território precisam conhecer e ter acesso a todas as informações e possibilidades de acesso aos recursos;

- A estrutura de funcionamento das políticas territoriais precisa ser condizente com os seus anseios e com os seus pressupostos. Nesse sentido, devem ser criadas estratégias que estimulem a proposição de projetos intermunicipais e intersetoriais, por exemplo, estimulando a formação de consórcios públicos para que o acesso e a gestão dos recursos sejam de forma compartilhada entre os municípios do território e não individualizada em um único município;

- O fortalecimento, a organização e a diversificação das entidades da sociedade civil nos espaços de governança devem ser questões prioritárias. Uma sociedade civil articulada e participativa potencializa as ações das políticas territoriais. Para isso, cabem a realizações de oficinas, de capacitações, eventos de mobilização, entre outros.

- Por fim, que os gestores públicos reconheçam e fortaleçam as potencialidades dos próprios territórios, que estimulem o levantamento de inventários territoriais e, por

consequente, a construção de projetos endógenos e inovadores, pautados pela dinâmica local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, 2014.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 3, p. 11-29, 2015.

ALMEIDA, L. M. M. C.; FERRANTE, V. L. S. B.; PAULILLO, L. F. Rede de segurança alimentar de forte coesão social, a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 12, n. 3, 2011.

ALMEIDA, L. R. **Os Tupi Guarani de Barão de Antonina-SP: migração, território e identidade**. 2011. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Antropologia Social, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

ALVES, G. A. P.; SANTOS, J. B. F. Desafios para Falar de Métodos e Técnicas de Pesquisa sobre o Mundo do Trabalho. In: ALVES, G.; SANTOS, J.B.F. (Org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa sobre o Mundo do Trabalho**. 1ed.Bauru: Canal 6, 2014, v. 1, p. 7-10.

ANTUNES JUNIOR, W. F. Território Sudoeste Paulista: entre conflitos, relações de poder e identidades – notas de uma pesquisa. **Revista Rural & Urbano**. Recife. v. 04, n. 02, 109-122, 2019.

BILLAUD, J. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B; NIERDELE, P. A. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora Ufpe, 2014. p. 44-55.

BOMBARDI, L. M. **Campesinato, Luta de Classe e Reforma Agrária: A Lei de Revisão Agrária em São Paulo**. 2005. 823 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A. A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: DELGADO, N.; LEITE, S. (orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, 2011.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N.; LEITE, S. (orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 5106, de 02 de setembro de 1966. **Lei de Incentivos Fiscais Concedidos A Empreendimentos Florestais**. Brasília, 1966.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas Para Reduzir Desigualdades**. Brasília. v.1. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, MDA, 2004.

BRASIL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL; MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. **Série documentos institucionais 02-2005**. Brasília: SDT, 2005.

BRASIL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL; MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas Para Reduzir Desigualdades**. Brasília: 2009.

BRASIL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudoeste Paulista**. Itapeva/São Paulo, 2007.

BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Mulheres rurais que produzem o Brasil sustentável**. Brasília: 2014.

CAPORAL, F. R. Lei de ATER: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 4, n. 1, p. 23-33, 2011.

CARRIÈRE, J; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Revista Eisforia**, v. 4, n. 4, p. 23-47, 2006.

CAVALCANTE, L. O. H.; FERRARO JÚNIOR, L. A. Planejamento participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável (Relato de experiência do Programa Comunidade Ativa). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 81, p. 161-190, 2002.

CAVALCANTI et al, J. S. B. Dinâmicas sociais no Território Sertão do São Francisco-PE. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora Ufpe, 2014. p. 153-236.

CAZELLA, A. A. et al. Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 49-79, 2016.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 10, n. 18, 2008.

COELHO, V. S. P; et al. **As regras do jogo e o jogo das regras**: movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil). São Paulo: Cebrap, 2005.

CORRÊA, D. S. **Paisagens Sobrepostas**: índios, posseiros e fazendeiros nas matas de Itapeva (1723-1930). Londrina: Eduel, 2013.

COUTO, C. G. O governo Lula e as perspectivas de Dilma Rousseff. **Iberoamericana**, v. 11, n. 41, p. 159-163, 2011.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G.

(Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: Cidade Gráfica e Editora Ltda, 2011. Cap. 3. p. 89-130.

DIAS, T. F.; PAIVA, J. A. Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: um olhar a partir processo de governança dos Colegiados Territoriais Brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 3, p. 91-105, 2015.

FACHINI, C.; MARIUZZO, P.; MUNDET-CERDAN, L. **O Roteiro Do Milho: a construção do turismo gastronômico no Vale do Paranapanema – SP**. In: LAVANDOSKI, J.; BRAMBILLA, A.; VANZELLA, E. Alimentação e cultura: Alimentação e Turismo: oferta e segmentos turísticos. João Pessoa: Editora do CCTA, 2018.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou "inovação por adição"? **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010a.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva—uma década de experimentações. **Desenvolvimento em debate**, v. 1, n. 2, p. 47-63, 2010b.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M. A. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, p. 197-215, 2009.

FIBRIA (Unidade Florestal de São Paulo). **Resumo Público do Plano de Manejo Florestal**. 14. ed. Vale do Paraíba e Capão Bonito: Fibria, 2017. 48 p. Disponível em: <http://www.fibria.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Resumo_-_Publico-PMF-SP-2017-Aprovacao-lmaflora.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

FORNAZIER, A.; PERAFÁN, M. E. V. Os arranjos das políticas territoriais no estado da Bahia. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 5, 2018.

FRANCO, A. **Porque precisamos de DLIS?** 2. ed. Brasília, DF: Instituto de Política, 2000. 116p.

FREY, K. Integração regional em Colômbia: o difícil caminho em direção a arranjos institucionais de governança regional e metropolitana. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 3, n. 1, p. 79-101, 2013.

FURTADO, C. Criatividade e Desenvolvimento. **Revista Eptic**, v. 21, n. 1, p. 75-80, 2019.

GALVANESE, C; FAVARETO, A. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, 2014.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 13. Ed. Petrópolis: Vozes, 2015. Cap.3. p. 64-89.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1. p. 15-30.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

HAESBAERT, R. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, p. 95-120, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 11-38.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Ed. UFRGS, 2008.

KLABIN (Angatuba). **Resumo Público: Plano de Manejo Florestal**. Angatuba: Klabin, 2017. 31 f. Disponível em: <https://klabin.com.br/media/2433/resumo_publico_sp_2017.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

LOPES DE SOUZA, M. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, p. 57-72, 2009.

LOPES DE SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al. **Geografia: conceitos e temas**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2011.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

LOUREIRO, M. A.; PRADO, D. D. V.; LOSADA, P. R. Consórcios Públicos: uma Nova Proposta para os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. In: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira v.2**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. p. 241-252.

MACEDO, A. C. et al. Os limites de políticas públicas voltadas para agricultura familiar em promover organização social: o caso do assentamento 23 de Maio. **Extensão Rural**, v. 24, n. 2, p. 102-117, 2017.

MARQUES, S. C. Espaço de resistência e trocas culturais no meio rural brasileiro: Apontamentos sobre o quilombo do Jaó. **Revista de Arqueologia**, p. 217-234, 2014.

MARTINS, R. C. Descrição e prescrição no desenvolvimento rural: o território como espaço social reificado. **RURIS**, v. 3, n. 1, 2009.

MATHEUS, D. **Análise da relação da política dos territórios da cidadania e a ação do capital no campo**: o caso do território da cidadania do Sudoeste Paulista. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (TerritoriAL), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/148854>>. Acesso em: 09 maio 2018.

MATHEUS, F. A. **Ciência, terra e poder**: uso e apropriação territorial das terras públicas pelo capital no Sudoeste Paulista. 2018. 197 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (TerritoriAL), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/153404>>. Acesso em: 29 setembro 2018.

MAZZALI, L.; NIERO, J. C. C. Arranjos intermunicipais de desenvolvimento: fatores condicionantes da propensão a cooperar por parte dos governos locais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 2, 2015.

MORONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. **Saúde em debate**, v. 29, n. 71, 2005.

NASCIMENTO, O. S.; NUNES, A.; AVILA, M. L. O Neoinstitucionalismo e os Consórcios Federativos No Brasil. **Caderno Profissional de Administração da UNIMEP**, v. 8, n. 2, p. 128-139, 2018.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília v.45, n. 2, p. 275-300. 2007.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007. p. 93-121.

PERACI, A. S; CAMPOS, A. Desenvolvimento de políticas públicas para fortalecimento da agricultura familiar - Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira** v.2. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. p. 182-194.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2005.

PETRONE, M. T. S. O afluxo de gado à Sorocaba e a importância econômica do caminho do Sul na década da independência. **Revista de História**, v. 46, n. 94, p. 383-406, 1973. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.1973.131998>> Acesso em: 19 de setembro 2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PORTO, J. R. S. Projetos políticos de desenvolvimento territorial: territorialidades, significados e o campo de disputas no Sudoeste Paulista. **Revista Ideias**. Interfaces em desenvolvimento, agricultura e sociedade, v.8, n.1, 2014. p. 8-61.

RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A. (Org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 17-36, 2009.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, A. T. Sobre a Luta, as Políticas Públicas e a Emancipação: o caso do Projeto de Assentamento Pirituba II, em Itaberá e Itapeva–SP. **Serviço Social em Revista**, v. 16, n. 1, p. 114-142, 2013.

REYNAUT, C. A gênese da abordagem territorial e participativa no desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora Ufpe, 2014. p. 55-78.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013.

SACHS, I. Desenvolvimento, instituições e atores sociais. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 7, n. 11, p. 196-211, 2012.

SAINT-HILAIRE, A. **Viagem à Província de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

SANTOS, J. B. F.; OSTERNE, M. S.; ALMEIDA, R. O. A entrevista como técnica de pesquisa do mundo do trabalho. In: ALVES, G.; SANTOS, J.B.F. (Org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa nos Estudos do Trabalho**. 1ed.Bauru: Canal 6, 2014, v. 1, p. 29-51.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 60.135, de 10 de fevereiro de 2014. São Paulo, SP.

SÃO PAULO. Fundação Florestal. Secretaria do Meio Ambiente. **Mapa de localização das unidades de conservação do Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Florestal, 2018a. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/fundacaoflorestal/2018/11/mapa-ucs-ieucsp-eng-port-nov-2018.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SÃO PAULO. Instituto Florestal. Secretaria do Meio Ambiente. **Estações Ecológicas**. 2018b. Disponível em: <http://iflorestal.sp.gov.br/areas-protegidas/estacoes-ecologicas/> Acesso em: 09 dez. 2018.

SÃO PAULO. Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. **Apresentação: Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema.** 2018c. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhalpa/apresentacao> Acesso em: 09 maio 2018.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e Territorialidades: Teorias, Processos e Conflitos.** São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo: Outras Expressões, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, M. A.; HÖFLING, D. M.; DE PAULA, M. G. Conectando Centros de Desenvolvimento Regional com o potencial das universidades: o caso do Sudoeste Paulista. **Parcerias Estratégicas.** v. 22. n. 45. p. 59-70, 2017.

SILVA, A. A. Brasil: Compreendendo as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural (PDTRS) durante os governos Lula e Dilma Rouseff. **2019 Congress of the Latin American Studies Association,** Boston, USA, Maio 24-27, 2019.

SOUZA, J. H. **A participação social nas políticas públicas de desenvolvimento territorial:** um estudo sobre o Noroeste Paulista. 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do Abc, Santo André, 2014.

SOUZA, S. P. **Políticas públicas e desenvolvimento territorial:** o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. 2015. 359 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome**

Zero: A experiência brasileira. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 53-84.

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

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre Mudanças E Conservadorismos: Uma Análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) A Partir da Retórica da Intransigência. **Revista Nera**, n. 26, p. 10-27, 2015.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações: Revista internacional de desenvolvimento local**, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2002.

VEIGA, J. E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p. 101-119, 2001.

WANDERLEY, M. N. B. Gênese da Abordagem Territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B; NIERDELE, P. A. **Participação, Território e Cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora Ufpe, 2014. p. 79-102.

ZIMMERMANN, S. A. et al. Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, v. 9, n. 17, 2014.