

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM GEOGRAFIA

GILSON CARLOS VISÚ

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA REGIÃO CONE SUL (MS):
DIRETRIZES, INSTRUMENTOS E REPERCUSSÕES ESPACIAIS**

Dourados – MS
Agosto de 2013

GILSON CARLOS VISÚ

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA REGIÃO CONE SUL (MS):
DIRETRIZES, INSTRUMENTOS E REPERCUSSÕES ESPACIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. *Silvana de Abreu*

**Dourados – MS
Agosto de 2013**

GILSON CARLOS VISÚ

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA REGIÃO CONE SUL (MS):
DIRETRIZES, INSTRUMENTOS E REPERCUSSÕES ESPACIAIS**

COMISSÃO JULGADORA

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU EM MESTRE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGG/UFGD

Presidenta e Orientadora:
Profa. Dra. Silvana de Abreu (UFGD)

1º Examinador:
Prof. Dr. Guillermo Alfredo Johnson (UFGD)

2º Examinadora:
Profa. Dra. Silvana Lucato Moretti (UEMS)

Dourados – MS, 29 de agosto de 2013.

Dedico este trabalho

Aos meus pais: Agenor Gasparelo Visú e Lourdes

Albanez Visú;

Aos meus irmãos: Gisele, Gesiel e Agenor Júnior;

Aos meus sobrinhos Giovanna e Matheus;

Ao Fábio, à Rosângela e ao Valmir.

Agradeço

A Deus pela vida;

À minha orientadora, Silvana de Abreu, pela paciência, pela determinação, pela compreensão dos meus problemas, pela sinceridade e por não medir esforços em me atender;

Ao professor Aduino de Oliveira Silva, pelo incentivo e pelas primeiras orientações sobre o tema desta pesquisa;

Ao meu amigo Fábio Garcia Borges, pelo apoio incondicional em todos os momentos desta caminhada, não medindo esforços para me motivar e ajudar nos meus momentos difíceis;

Aos meus pais, por apoiarem minhas decisões e pelo amor incondicional;

As meus irmãos, pelo carinho e por completarem o sentido da minha vida;

Aos meus sobrinhos Giovanna e Matheus, por encherem minha vida de alegria e objetivos;

À minha cunhada Rosângela Valesi Visú e ao meu cunhado Valmir da Silva Fernandes, pela dedicação aos meus pais e pelo apoio sempre presente;

À dona Lourdes e ao seu Nego, por me acolherem com carinho e rezarem por mim;

À minha amiga Carla Andréia da Silva, pela amizade incondicional desde que me conheço por gente;

Aos meus amigos/as: Dona Nini, Marcia Lima, Paulo Roberto Santos Ferreira, Pedro Vieira Rego Neto e Zoraide Lima, pela amizade, pelo cuidado e pelo incentivo;

Aos meus amigos/as e companheiros/as de turma, especialmente ao Guilherme, ao José Roberto, ao Fábio, à Francielle, à Juliana e à Solange, pelos bons momentos compartilhados;

À professora Fátima Lourdes Ferreira Liuti, minha primeira professora, por pegar na minha mão e ensinar a escrever: ligar as letras, depois palavras e sonhos.

Aos professores Guillermo Alfredo Johnson e Jones Goettert Dari, pelas suas contribuições na qualificação desta dissertação;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia, em especial ao professor Charlei Aparecido da Silva;

Aos professores da Faculdade de Ciências Humanas, em especial a João Carlos e à Marisa, por me apoiarem nesta empreitada; também ao Valdeir, à Benícia e ao Ziliani, pelas boas conversas e amizade.

Ao técnico administrativo Cleber Paulino de Castro, meu primeiro contato na UFGD ao me matricular em uma disciplina como aluno especial;

Aos colegas de trabalho da FCH: Ângelo, Bruno, Carlos, Cida, Cleber, Daniele, Débora, Jussara, Igor, Ivanir, Roseane, Selma, Suellen, Valdir e Valney, pela amizade e apoio;

Ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Cone Sul, em especial ao Marcelo Silva e ao Carlos Heling, por contribuírem para que esta pesquisa fosse realizada;

A todos as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, com este trabalho: agricultores familiares, comunidades indígenas, técnicos da AGRAER e do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG e à Universidade Federal da Grande Dourados, por possibilitarem a minha formação em um curso bem estruturado e de qualidade.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi analisar as ações implantadas no Território Cone Sul, via Programa Territórios da Cidadania (PTC), para verificarmos se a política territorial, cujas demandas locais são discutidas por um órgão colegiado instituído para esse fim, surte os efeitos prometidos de disseminar um desenvolvimento territorial sustentável. A configuração do espaço no extremo sul de Mato Grosso do Sul possui as características impressas pelo histórico de ocupações que foram motivadas pela demarcação territorial brasileira e pela exploração da erva-mate e da madeira, além da efetivação do latifúndio para a criação extensiva de bovinos. Lado a lado, no entanto, entre essas explorações capitalistas, estão as famílias, que, de certa forma, migraram dos estados de São Paulo e do Paraná e também do Paraguai, favorecendo, com seu trabalho, tais explorações, mas que foram excluídas do sistema produtivo quando não correspondiam ao esperado. Temos, ainda, as comunidades indígenas, que possuem uma interconexão com o local de origem, vivenciando seus territórios no sul de Mato Grosso do Sul como algo intrínseco às suas próprias vidas. Esses grupos estavam esquecidos pelas políticas de governo, uma vez que as políticas setoriais de foco na região não davam conta de atendê-los na origem de seus problemas. Desta forma, na primeira década deste século, mais precisamente, a partir de 2003, com o governo Lula, houve um direcionamento das políticas de desenvolvimento para o território local, abrindo a possibilidade de os grupos excluídos exporem suas demandas e reivindicá-las ao poder público por meio de colegiados. Para tecer a análise proposta neste trabalho, fizemos um trabalho de campo, trabalho que consistiu em entrevistar integrantes do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Cone Sul, em todos os municípios que compõem o território da pesquisa. Assim, a presente análise se justifica pelo foco territorial que a política de governo ganhou nos últimos anos, desenvolvendo programas direcionados para o desenvolvimento territorial. Uma das ações implantadas para aplicar tal direcionamento é o Programa Territórios da Cidadania, que foi criado em 2008. Esse programa visa promover o desenvolvimento territorial e sustentável de espaços agrupados pelas características similares de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), presença de agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. Se, durante décadas, as políticas governamentais cumpriram uma agenda de planejamento setorial de foco regional, na década passada, porém, o planejamento passou a ser territorial e de base participativa, envolvendo os sujeitos do lugar. Pela nossa análise, identificamos focos de desenvolvimentos locais espalhados pelo Território Cone Sul e que promoveram avanços significativos para o território. Não há, no entanto, uma efetivação da indução do desenvolvimento territorial sustentável como prevê o programa.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Territórios da Cidadania; Território Cone Sul; Colegiado de Desenvolvimento Territorial; Desenvolvimento Territorial; Produção Espacial.

ABSTRACT

The main goal of this work was to analyze the actions implemented in the southern territory via Territories of Citizenship Program (PTC) in order to verify if the land policy, in which a board is responsible for discussing local demands, takes effect the promised effects of spreading one sustainable territorial development. The configuration space in Deep South of Mato Grosso do Sul has evident features by the history of occupations that were motivated by the Brazilian territorial demarcation and exploitation of yerba mate and wood, besides the realization of landlordism and extensive breeding of cattle. However, among these capitalist farms there are families that somehow migrated from the states of São Paulo and Paraná and also Paraguay, supporting with their work, such explorations, but were excluded from the productive system when not corresponding to the expected. We also have, indigenous communities which have an interconnection with their place of origin, living in their territory in the south of Mato Grosso do Sul as typical to their lives. These groups were forgotten by government policies, since the focus of sectoral policies in the region could not handle on assisting them in the source of their problems. By this mean, in the first decade of this century, more precisely, from 2003, during Lula's government, there was a targeting of development policies for the local territory, opening the possibility for excluded groups to present their demands and claim them to the government by using boards. To weave the analysis proposed in this work, we did a field survey in which we interviewed members of the Territorial Development Planning Board of the Cone Sul, in all municipalities that make up the territory of research. This analysis is justified by territorial focus that government policy has gained in recent years, developing targeted programs for territorial development. One of the actions implemented to enforce such direction is the Territories of Citizenship Program, which was created in 2008. This program aims to promote regional development and sustainable spaces grouped by similar characteristics of HDI (Human Development Index), presence of family farmers, indigenous and quilombolas. For decades the government policies fulfill an agenda of sectoral planning of regional focus, in the past decade, the planning became territorial and participatory basis, involving the people of the place. For our analysis, we identify sources of local developments around the Territory of Cone Sul, which promoted significant advances into the territory. However, there is no effective induction territorial sustainable development as envisaged in the program.

KEYWORDS: Territories of Citizenship Program; Cone Sul Territory; Territorial Development Board; Territorial Development; Space Production.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	11
LISTA DE FIGURAS.....	11
LISTA DE FOTOS.....	11
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	12
INTRODUÇÃO.....	13
1 POLÍTICA GOVERNAMENTAL E GERAÇÃO DE RENDA: aspectos da compreensão da sociedade capitalista.....	18
1.1 Conflitos e desigualdades: a renda como solução.....	25
1.2 O planejamento como discurso para o desenvolvimento.....	30
1.3 O avanço para o oeste e a “ocupação” do espaço sul-mato-grossense	34
1.4 Produzindo/ordenando territórios: uma nova tendência política.....	39
1.5 Desenvolvimento: regra sem exceção.....	43
2 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: fundamentos e perspectivas ideais e discursivas	47
2.1 Dinâmica política do Programa Territórios da Cidadania.....	58
2.2 Gestão social no Programa Territórios da Cidadania.....	64
3 O “PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA” NO CONE SUL DE MATO GROSSO DO SUL: ordenação e produção do espaço.....	70
3.1 A organização do PTC Cone Sul: uma caracterização possível?!.....	78
3.2 Repercussões espaciais: as ações executadas.....	84
3.2.1 O PTC em Eldorado	85
3.2.2 O PTC em Iguatemi.....	92
3.2.3 O PTC em Itaquiraí.....	103
3.2.4 O PTC em Japorã.....	108
3.2.5 PTC em Mundo Novo.....	113
3.2.6 PTC em Naviraí.....	117

3.2.7 O PTC em Sete Quedas.....	119
3.2.8 O PTC em Tacuru.....	120
3.29 O PTC no Território Cone Sul.....	123
3.3 As repercussões no processo de (re)produção espacial do Cone Sul.....	124
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	136
ANEXO.....	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados populacionais do Território Cone Sul.....	74
Tabela 2 – IDH do Território Cone Sul.....	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Ilustração do Território Cone Sul (MS).....	14
Figura 02: Representação dos 120 Territórios da Cidadania.....	53
Figura 03: Territórios da Cidadania em Mato Grosso do Sul.....	70
Figura 04: Ilustração do Território Cone Sul.....	71
Figura 05: IDH dos municípios do Território Cone Sul.....	76

LISTA DE FOTOS

Foto 01: Assembleia do CODETER – Território Cone Sul.....	83
Foto 02: Biblioteca de Educação Ambiental – Eldorado (MS).....	87
Foto 03: Resfriador de Leite - Eldorado (MS) Associação dos Produtores de Leite do Assentamento Floresta Branca.....	88
Foto 04: Trator que atende os produtores da Aldeia Cerrito – Eldorado (MS).....	91
Foto 05: Núcleo de Projetos do CODETER– Território Cone Sul – Iguatemi (MS).....	95
Foto 06: Casa do Mel – Iguatemi (MS).....	96
Foto 07: Curso de Processamento de Derivados do Leite na 3ª Feira do Leite – Iguatemi (MS).....	98
Foto 08: Equipamento adquiridos via MDA – Iguatemi (MS).....	101
Foto 09: Patrulha mecanizada – Japorã – Aldeia Porto Lindo (MS).....	112
Foto 10: Associação Art-Fish – Mundo Novo (MS).....	113
Foto 11: Lâminas d’água em Mundo Novo (MS)	115
Foto 12: Associação dos Produtores de Leite de Mundo Novo	116
Foto 13: Associação das Mulheres do Assentamento Juncal – Naviraí (MS).....	119
Foto 14: Equipamentos agrícolas e patrulha mecanizada na garagem da prefeitura de Japorã (MS).....	122
Foto 15: Conferência de Assistência Técnica de Extensão Rural – ATER.....	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGRAER** – Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul.
- AMAJU** – Associação das Mulheres do Assentamento Juncal
- ASPRANSA** – Associação dos Produtores de Leite do Assentamento Nossa Senhora Auxiliadora
- ASPROLEITE** – Associação dos Produtores de Leite de Mundo Novo
- ATER** – Assistência Técnica e Extensão Rural.
- CEDRS** – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.
- CIAT** – Comissão de Implantação de Ações Territoriais.
- CMDRS** – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.
- CODETER** – Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Cone Sul
- COPAJU** – Cooperativa dos Produtores do Assentamento Juncal
- DT** – Desenvolvimento Territorial
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- MS** – Mato Grosso do Sul.
- ONGs** – Organizações Não Governamentais.
- PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos
- PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PROINF** – Programa de Infraestrutura
- PRONAT** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PTDRS** – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentado
- PTC** – Programa Territórios da Cidadania
- SEPROTUR** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo
- SUDECO** – Superintendência de Desenvolvimento para o Centro-Oeste
- TCS** – Território Cone Sul.

INTRODUÇÃO

Observando-se a configuração espacial do território brasileiro, as disparidades sociais que se refletem dessa configuração em geral são maiores no campo, nas concentrações de agricultores familiares ou de comunidades indígenas ou, ainda, de povos quilombolas. Para “resolver” ou mesmo “atenuar” a estagnação econômica desses grupos de pessoas, o governo brasileiro planejou e vêm executando o chamado Programa “Territórios da Cidadania”, um programa voltado para a indução do desenvolvimento nas áreas em que se concentram as populações excluídas, com o objetivo de impulsionar mecanismos que permitam a continuação do crescimento (do desenvolvimento).

A política implantada utiliza o conceito de *território* para planejar/delimitar espaços com características semelhantes, no intuito de agregar espaços que contenham esses grupos de pessoas mencionados acima. Além disso, outro critério para a delimitação dos espaços que se tornam territórios é o IDH¹ (Índice de Desenvolvimento Humano).

Desta forma, em 2003, foi implantado o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais², com isso se iniciando uma nova modalidade de política nacional, política que o governo chama de *territorial*. O conceito de território é utilizado para pensar o espaço a ser trabalhado para que atinja níveis de desenvolvimento territorial, ou seja, um desenvolvimento dinâmico, que possa movimentar-se através dos fluxos que algumas ações (territoriais) possam desencadear.

¹“O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbubul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento”. Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em: 30 jul. 2013.

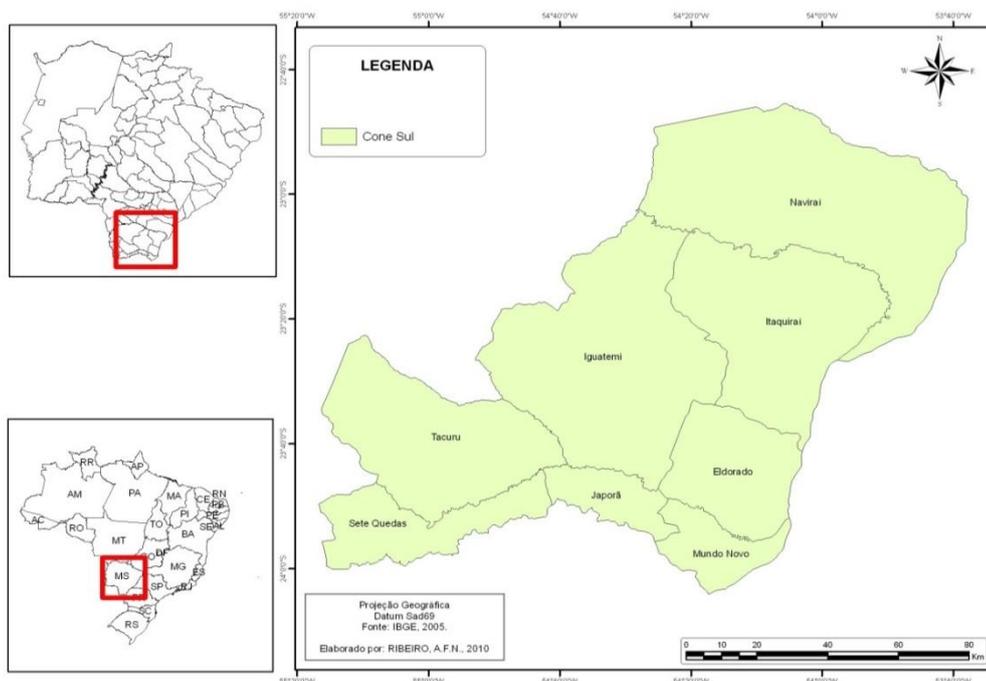
² “O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) é implementado pela SDT desde 2003 e conta com a parceria de diversas instituições da sociedade civil, nos governos federal, estaduais e municipais. O Pronat começou a operar em 2004 em 65 territórios. Em 2006, abrangia 118 e, atualmente, conta com 164 territórios rurais compostos por 2,5 mil municípios. Deste total, 120 foram incorporados ao Programa Territórios da Cidadania, criado pelo governo federal em 2008 e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. A SDT atua nos territórios apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. O Pronat conta com colegiados de âmbito territorial, fóruns constituídos em cada território por instituições da sociedade civil e do poder público, responsáveis pelo planejamento territorial, pela articulação institucional, elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do Programa e de outras políticas públicas que concorrem para o desenvolvimento sustentável dos territórios”. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais. Acesso em: 30 jul. 2013.

O recorte espacial da pesquisa é o Território Cone Sul (Figura 1), espaço situado no extremo sul de Mato Grosso do Sul, formado pelos municípios de Eldorado, Itaquiraí, Iguatemi, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru.

O Programa Territórios da Cidadania, implantado no governo Lula em 2008, propõe um desenvolvimento sustentável através da utilização das dinâmicas territoriais, dinâmicas com as quais se pretende impulsionar os fluxos e as redes movimentados em espaços delimitados segundo o critério de semelhança de características, como, por exemplo, regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) povoadas com presença de populações indígenas, quilombolas, pescadoras, etc. Segundo Klering et al. (2010, p. 15):

O Programa Territórios da Cidadania é uma iniciativa do Governo Federal, lançada em 2008, que tem a finalidade de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões com maiores demandas, notadamente do meio rural. Objetiva superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, alicerçado em diferentes programas complementares. Também objetiva gerar ações produtivas das populações pobres dos territórios, ampliar a participação popular, e melhorar o planejamento e a integração de políticas públicas.

Figura 01: Ilustração do Território Cone Sul (MS)



Fonte: MDA (2010).

O referido programa busca agrupar as políticas públicas em uma ação concentrada, aproximando as escalas municipais, estaduais, federal e organizações sociais (sociedade civil organizada), objetivando a expansão das políticas públicas para lugares que elas antes não alcançavam ou a que chegavam de forma enviesada. Essa soma de forças provocaria a viabilização da (re)territorialização / multiterritorialização³ (escolhida pelos atores do território), com isso pretendendo dar impulso às práticas dinâmicas que apontam para uma sustentabilidade do desenvolvimento, tanto referente à natureza, quanto aos fatores socioeconômicos. Isto implica a consideração de várias ações em um mesmo espaço (no mesmo território pode ser possível acessar potenciais variados, tais como: a cadeia produtiva do leite, a fruticultura, a agricultura familiar, as organizações associativas e cooperativas, tudo em prol de atividades que envolvam a produtividade no campo ou na cidade, aproveitando-as de forma produtiva para efetivar o desenvolvimento “sustentável”⁴.

O objetivo desta pesquisa foi analisar as bases teóricas e diretrizes do programa, as ações planejadas e executadas, bem como as repercussões espaciais no espaço que compreende a delimitação do Território Cone Sul. Especificamente, procuraremos: (i) identificar as diretrizes teóricas que deram sustentação ao governo federal na criação e implantação do Programa Territórios da Cidadania; (ii) analisar o processo de inserção do estado de Mato Grosso do Sul no contexto do referido programa; (iii) identificar e analisar o Plano Territorial de Ações Integradas do Território do Cone Sul de Mato Grosso do Sul, tal como definido pelo Colegiado Territorial, que é a instância de participação da população do território atendido; (iv) caracterizar as obras, os serviços e os projetos executados no Território Cone Sul e (v) relacionar os objetivos/projetos propostos e os efetivamente realizados, apontando avanços e contradições. Apesar de termos apresentado cinco pontos específicos na pesquisa, concentramos mais o foco nos pontos “i”, “iv” e “v”, por conta de ajustes na delimitação dos objetivos específicos.

O principal problema da pesquisa é investigar três hipóteses. Primeiro, verificar se a implementação do Território Cone Sul, composto por oito municípios do extremo sul de Mato

³ Segundo Haesbaert (2005, p. 19), “[...] a multiterritorialidade é, se não a forma dominante, pelo menos a forma contemporânea ou ‘pós-moderna’ da reterritorialização, a qual muitos autores, equivocadamente, preferem caracterizar como desterritorialização. Ela é consequência direta da predominância dos territórios rede, sobrepostos e descontínuos, sobre os territórios zona, exclusivistas e contínuos, que marcaram aquilo que se pode denominar de modernidade clássica, dominada pela lógica territorial exclusivista de padrão estatal”.

⁴ Segundo Araújo (2011, p. 35), “[...] o conceito de desenvolvimento sustentável que, normalmente, é representado com três círculos para indicar as dimensões econômica, social e ambiental, supondo que o cultural está considerado dentro do social. [...] Estamos tratando de um conceito novo, e não do conceito com o qual trabalhamos no século XX. Uma mudança é que a dimensão ambiental se impôs no debate, assim como a dimensão social e cultural”.

Grosso do Sul, implica um desenvolvimento sustentável para a região; segundo, se ocorre de fato uma sobreposição de territorialidades que dinamizam a economia; e, terceiro, se as ações executadas são de caráter territorial.

Para tecer a análise, utilizamos três eixos orientadores: o primeiro, teórico, através dos próprios conceitos de território utilizados pelo PTC (que são conceitos atuais buscados na geografia) e pelo conceito de classes sociais (e suas frações), como proposto por Poulantzas (2000) e demais autores da geografia; o segundo, uma análise dos documentos oficiais do PTC; e o terceiro eixo, baseado nos trabalhos de campo, obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas (dialogadas) feitas aos atores das quatro escalas envolvidas com o programa (níveis: federal, estadual, municipais e sociedade civil organizada), observação e participação das atividades do colegiado territorial do Território Cone Sul, tais como assembleias), eventos e reuniões.

Procuramos evidenciar o processo dialético das políticas públicas, uma vez que, tradicionalmente, as políticas são pensadas e executadas pela classe no poder, certamente uma fração da classe dominante. Logo, não são ações isentas dos interesses desses grupos.

O Programa Territórios da Cidadania traz uma proposta de gestão social (participativa), de inclusão dos atores do território para um planejamento conjunto. Este é um ponto a ser analisado criteriosamente. Conforme o posicionamento de Frey (2004, p. 121), a ampliação do debate sobre gestão participativa, que ele chama de governança interativa, “[...] se deve certamente à retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas”. Assim, a gestão participativa seria uma forma de o Estado se esquivar do envolvimento direto com as políticas públicas e, ao mesmo tempo, uma forma de atribuir responsabilidade aos grupos participantes das decisões.

A dissertação está estruturada em três capítulos. Os dois primeiros consistem em uma revisão bibliográfica de autores para refletirmos a complexidade do papel do Estado na luta de classes, a política governamental para a geração de renda, o planejamento, o território e seus desdobramentos, o desenvolvimento e, enfim, a política participativa (social). Levantamos dados através dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Cone Sul de 2006 e 2011 e consultamos atas de reuniões e documentos oficiais.

No primeiro capítulo, abordamos os modelos de planejamento utilizados pelo Estado para promover o desenvolvimento e a renda. Para nos inserirmos na problemática sul-mato-grossense refletimos sobre o avanço para o oeste do país com exemplificações de políticas de

desenvolvimento regional, como, por exemplo, a SUDECO⁵. Em seguida, apresentamos alguns conceitos de território para estruturar a compreensão da proposta da política territorial e, finalmente, tecemos uma breve reflexão sobre desenvolvimento.

No segundo capítulo iniciamos a apresentação do Programa Territórios da Cidadania, sua origem, seus propósitos e fundamentos. Fazemos essa apresentação para compreendermos o funcionamento do programa e tecermos uma análise do Território Cone Sul. Procuramos, então, informar sobre o surgimento do programa e as primeiras modalidades⁶ da implementação da política territorial. Apresentamos as dinâmicas políticas e estruturais do programa e o modelo de gestão social, que tem como base a participação da sociedade civil e dos representantes do poder público nos espaços democráticos de debate e de articulação política.

Já o terceiro capítulo consiste na abordagem específica do recorte espacial, objeto principal da análise proposta, na qual serão apresentados os trabalhos de campo, os resultados e as percepções sobre a implementação do programa no âmbito da delimitação proposta do Território Cone Sul. Para a realização dos trabalhos de campo, em um primeiro momento, participamos de reuniões e de assembleias do Colegiado de Desenvolvimento Territorial. Esse momento dos trabalhos de campo teve o objetivo de observar e compreender a dinâmica do colegiado territorial (CODETER) para compreendermos suas relações políticas e distinguirmos os desdobramentos práticos no Território Cone Sul.

No segundo momento dos trabalhos de campo, fizemos visitas nos oito municípios que compõem o Território Cone Sul e entrevistamos as pessoas envolvidas, ou seja, atores que, segundo o próprio programa, representam a sociedade civil organizada e o poder público (nas suas três esferas). Entre as pessoas que entrevistamos está o delegado do Ministério do Desenvolvimento Agrário para o Mato Grosso do Sul, João Grandão, e o coordenador regional do PTC para a região Centro-Oeste, Eder Francisco de Araújo.

No trabalho de campo optamos por levantar dados qualitativos, fazendo-o através de entrevistas dialogadas e com a utilização de gravador (todos os relatos apresentados neste trabalho foram gravados). Na descrição das ações por municípios, no entanto, anexamos um relatório com as ações planejadas e implantadas no TCS via CODETER até o ano de 2010. É importante frisarmos que atemos nossa análise entre os anos de 2011 e 2012 (período em que tivemos contato com participantes do colegiado do TCS).

⁵ Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste.

⁶ Em 2003, a política territorial começa a ser implantada via Programa Territórios Rurais, através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Depois, em 2008, é implantado o Programa Territórios da Cidadania, ampliando o envolvimento de ministérios e de secretarias do governo federal.

1 POLÍTICA GOVERNAMENTAL E GERAÇÃO DE RENDA: ASPECTOS DA COMPREENSÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA

A promoção do desenvolvimento “sustentável”⁷ tem sido um objetivo constante dos governos. No caso do Brasil, o país passa pela euforia de ocupar sua melhor posição no elenco das maiores potências econômica (6ª maior economia do mundo⁸). Apesar disso, mesmo ocupando uma posição de destaque mundial, o Brasil continua apresentando desigualdades sociais e problemas estruturais que comprometem um desenvolvimento mais “homogêneo” ou com menos disparidades.

A teoria do “desenvolvimento desigual e combinado”, proposta por Trotsky (2007), já detectava que o desenvolvimento não ocorria de forma homogênea em relação às classes sociais. Ao contrário, dava-se de forma diferenciada conforme as forças produtivas e o local estratégico, implicando formas variadas de produção dos espaços urbanos e rurais.

O fato é que são características próprias do capitalismo a desigualdade, a concentração e o expansionismo. Essas condições são fundamentais para garantir a acumulação do capital e a sustentação do sistema capitalista de produção. Nada, contudo, é tão simples assim quando se fala em compreensão do capitalismo. É preciso destacar que, para que o sistema se reproduza mundialmente, e por tanto tempo, é preciso que todos estejam convencidos de que sua existência é a única opção. Para tanto, imaginar que o trabalho é o instrumento da geração de riqueza e que o Estado é neutro, para todos, é fundamental. Para a manutenção do *status quo*, o Estado articula estratégias para fomentar o dinamismo econômico através de programas e de pacotes de políticas governamentais. Neste trabalho, o foco de análise é o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que visa promover o desenvolvimento sustentável, atenuar as desigualdades sociais e promover o crescimento econômico em territórios submetidos a condições de exclusão.

⁷ Segundo Souza (2008, p. 39), “[...] a sustentabilidade e o equilíbrio entre a humanidade, os recursos naturais que ela consome e o efeito de suas atividades sobre a natureza, é necessário afirmar que os cientistas podem até estabelecer o que se precisa fazer para evitar uma crise ecológica irreversível, mas o problema do estabelecimento desse equilíbrio não é científico nem tampouco tecnológico, mas sim político e social”.

⁸ Matéria veiculada no *site* do Jornal O Estado de São Paulo em 26 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-bate-reino-unido-e-se-torna-6-maior-economia-do-mundo-diz-jornal,97257,0.htm>.

A novidade no programa é a utilização do conceito de território para a promoção do desenvolvimento e da sustentabilidade. As ações territoriais tornam-se os principais discursos orientadores da política governamental. Segundo Elder Andrade de Paula (2005):

O debate teórico em torno do desenvolvimento no período mais recente vem sendo acompanhado pela difusão de diversas iniciativas consideradas inovadoras nesse campo. Têm despertado muito interesse, por exemplo, as experiências em curso no Sul da Itália. Trata-se, conforme a análise de Putnam (1998), de um processo marcado pelo entrelaçamento de reformas institucionais e engajamento ativo de diversos atores sociais, onde as experiências de mobilização e atuação coletiva acumulam um “capital social” resultante dos laços de confiança mútua entre os cidadãos, facilitando, desse modo, uma maior propagação de ações públicas emanadas do Estado. (PAULA, 2005, p. 19).

Novos modelos de políticas são buscados para induzir o desenvolvimento dentro de um leque de políticas formadas por atores sociais (participativas) e assim nasce a política territorial. No Brasil, essas políticas começaram a ser implantadas no governo Lula, quando foi realizada, em Brasília-DF, uma oficina sobre “Política nacional de ordenamento territorial”, em novembro de 2003, com a participação de geógrafos reconhecidos, como Berta Becker, Rogério Haesbaert, entre outros, resultando em uma publicação, em 2005, nos anais do evento, que se tornou referência para a política de ordenamento territorial do governo, que adota uma estratégia política de promover o desenvolvimento através da ideia de território e não mais com o foco nas regiões, resultando na criação da Política Nacional de Ordenamento dos Territórios (PNOT)⁹ pelo Ministério da Integração Nacional em 2003.

Assim, este trabalho objetiva analisar a execução do Programa Territórios da Cidadania (PTC) através do recorte espacial delimitado pelo Território Cone Sul (MS), território composto por oito municípios do extremo sul de Mato Grosso do Sul. No decorrer

⁹ Trata-se do documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território: “Para elaboração deste relatório técnico partiu-se dos seis estudos temáticos, dos quais foram extraídas as principais contribuições, que foram ordenadas, sistematizadas e compatibilizadas entre si para compor o presente texto. Este relatório é composto por três capítulos: 1- Contextualização; 2- Diagnóstico e 3- Princípios, Objetivos, Diretrizes, Estratégias e Instrumentos. O capítulo 1 apresenta os marcos balizadores da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT; os objetivos para a formulação de uma PNOT no país e os contextos internacional e nacional. O capítulo 2 sintetiza os principais tópicos do diagnóstico no ordenamento territorial no país, extraídos dos seis estudos temáticos. No capítulo 3 elencou-se os princípios, diretrizes e estratégias como subsídios para a formulação de uma Política Nacional de Ordenamento do Território. O objetivo amplo do trabalho solicitado buscou bases conceituais, metodológicas e programáticas para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT. Ainda na perspectiva das bases gerais, os objetivos específicos do conjunto solicitado abrangeram: a) identificar o espectro de concepções e visões conceituais, metodológicas e programáticas, que informam as abordagens de ordenamento territorial de parte de agentes governamentais e privados no Brasil; e b) identificar os campos de interesse e atuação específicos e as relações funcionais entre ordenamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial. Uma das referências principais foi a articulação de objetivos econômicos, sociais e ambientais como condicionantes da política”. Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/2006pnot/PNOT-v-preliminar.pdf. Acesso em: 27 jul. 2013.

da nossa análise pretendemos verificar se as ações propostas ao Território Cone Sul produzem impactos quanto ao desenvolvimento e à produção de novas espacialidades e/ou novas territorialidades. Antes de entramos no mérito específico do referido programa, faz-se necessário, no entanto, discorrer sobre o papel do Estado, o compromisso deste com o desenvolvimento e as políticas de governo (pretensas políticas públicas) implementadas principalmente nas duas últimas décadas.

Poulantzas (2000, p. 12) argumenta que o Estado possui uma “ossatura material própria que não pode, de maneira alguma, ser reduzida à simples dominação política”. Essa ossatura daria sustentação à composição da sociedade, por meio de uma estrutura institucional que serviria de base, que são as frações de classes dominantes e dominadas. O Estado materializa-se como mecanismo de controle e, principalmente, como instrumento de dominação por parte das frações de classes dominantes.

Segundo David Harvey (2006, p. 79), “[...] não seria correto afirmar que o Estado apenas recentemente se tornou agente central para o funcionamento da sociedade capitalista. Ele sempre esteve presente; apenas suas formas e modos de funcionamento mudaram conforme o capitalismo amadurecia”. O Estado nasce com a incumbência de costurar as rachaduras existentes entre as classes sociais. Por isso apresenta uma característica conflitante, já que, mesmo sendo estruturado sob os interesses das frações dominantes, precisa socorrer as classes dominadas para que o caos não se instale completamente e leve ao colapso a sociedade. O Estado forma um paradoxo quando assume o papel de viabilizar as condições ao desenvolvimento do capital e, ao mesmo tempo, o chamado desenvolvimento social (às classes oprimidas). Ainda, surgem novas necessidades, como é o caso, atualmente, da necessidade de promover o desenvolvimento, mas de forma “sustentável”.

A concepção marxista de Coutinho (2008, p. 19) em relação ao papel e conceito do Estado é de que:

O Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes (ou seja, conserva a “sociedade civil”) e, desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários, sobre os trabalhadores diretos. O Estado, assim, é um Estado de classe: não é a encarnação da Razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular.

No mesmo sentido da observação de Coutinho (2008), porém com uma observação afinada para os movimentos das frações de classes e mais pormenorizada, considerando a estruturação do Estado, Poulantzas (2000, p. 128-129) aponta que:

[...] o Estado tem um papel principal de organização. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma, representa, organiza o interesse político a longo prazo do bloco no poder, composto de várias frações de classes burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção, presentes na formação social capitalista: caso clássico, ainda hoje em dia, nos países dominados e dependentes, dos grandes proprietários de terra. Organização, na perspectiva do Estado, da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica. O Estado constitui, portanto, a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes dominantes. Esse papel fundamental de organização não concerne a um único aparelho ou rama do Estado (os partidos políticos), mas, em diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos, inclusive seus aparelhos repressivos por excelência (exército, polícia etc.) que, também eles, desempenham essa função. O Estado pode preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder, na medida em que detém uma autonomia relativa em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tais interesses particulares. Autonomia constitutiva do Estado capitalista: remete à materialidade desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo que essa separação implica. (POULANTZAS, 2000, p. 128-129).

Concordamos com essa argumentação de Poulantzas (2000). O Estado direciona políticas de acordo com os interesses das frações de classes dominantes, fundamentalmente daquela que detém a hegemonia, mas cada fração da classe dominante procura apoio político para conceber aquilo que precisa para perpetuar o capital em defesa do sistema capitalista de produção e da acumulação de capital, seja na indústria, seja no comércio, no setor de serviços, no sistema financeiro, entre outras possibilidades. O mesmo fazem as classes subalternas, vale dizer que buscam apoio social e político para alcançar alguma vantagem no contexto de exploração em que vivem.

Reiteramos, como Poulantzas (2000), que as frações da classe dominante exercem domínio/poder sobre os rumos de intervenção do Estado. Nessa perspectiva, acreditamos que os domínios burgueses se estendem não apenas em nível nacional, mas também nos níveis estaduais e municipais, repetindo a lógica dos interesses do capital sobre os espaços, promovendo uma constante produção de espaços concernentes aos interesses das frações dominantes.

Segundo Abreu (2008, p. 123):

Para compreender o paradoxo vivido pelo Governo e pela sociedade civil, nesse início de século, em que as relações internacionais impõem o ideário liberal e o livre mercado como princípios básicos, é necessário considerar dois aspectos: primeiro, que, em uma sociedade democrática, as decisões são políticas e necessitam ser negociadas entre as diferentes frações dominantes e até dominadas, dependem de votos; segundo, que o desenvolvimento, enquanto projeto, ainda está presente, de modo a justificar ações governamentais para alavancar empreendimentos privados e, supostamente, diminuir as desigualdades sócio regionais, demonstrando que as bases de compreensão de desenvolvimento, agora sustentável, estão fincadas no

crescimento econômico, ou seja, tem como expressão o aumento nas taxas do PIB – Produto Interno Bruto.

O governo pretende consolidar a ideia de que o projeto de desenvolvimento serve para alavancar os negócios das classes dominantes e também contemplar as necessidades das classes dominadas. Assim, portanto, os projetos políticos que visam o desenvolvimento são direcionados conforme as forças de negociação do conflito de classes.

Dessa forma, podemos dizer que há um aspecto contraditório na atuação do Estado, pois que, pelas palavras de Kurz (1998):

O Estado entra em contradição consigo mesmo, na medida em que os seus ordenamentos e atividades, por um lado, não têm outra finalidade senão fomentar o sistema de mercado da produção de mercadorias no seu território e mantê-lo em funcionamento. Por outro lado, o Estado precisa “retirar” (abschöpfen) o dinheiro necessário para o financiamento precisamente dessas atividades do processo do mercado, restringindo, assim, a economia de mercado e agindo, por conseguinte, contra a sua própria finalidade, precisamente para cumpri-la. (KURZ, 1998, p. 103-104).

O Estado, nessa função de regulador econômico, fica encarregado de controlar as adversidades econômicas, e, por consequência, cabe a ele o papel de preparar territórios para o capital globalizado. Acontece, no entanto, que, segundo Souza (2002, p. 76), o Estado e o mercado estão em contradição com o processo histórico. Em suas palavras:

O mercado e o *Estado* constituem dois princípios de um mesmo campo histórico da modernidade e que não poderão, por sua natureza, existir exclusivamente para si enquanto existir o campo histórico que os constitui na sua oposição. [...] Sempre devem existir os dois princípios: do mercado e do *Estado* (assim como do trabalho e do capital, do capitalismo e do socialismo, do dinheiro e do poder, a economia e a política, etc.), independente de qual seja a roupagem histórica e que peso distinto esses princípios tenham em cada caso.

Conforme Souza (2002), os dois, Estado e mercado, possuem princípios opostos. Nesse processo histórico acontece a condensação das relações de poderes, das quais trata Poulantzas (2000), implicando uma composição “ideal”, que atenda aos interesses das frações da classe dominante e dominados. Ressalta-se que os dominados também possuem seu “poder simbólico¹⁰” de barganha, o voto e o consentimento com a exploração.

O território ideal seria um espaço onde a pobreza fosse controlável, onde houvesse reservas de mercado (trabalhadores), com mão de obra qualificada e a “preços acessíveis” à lógica capitalista. Assim, portanto, não é interessante que haja apenas polos de

¹⁰ “O poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. (BOURDIEU, 2010, p. 7).

desenvolvimento em franca expansão econômica, mas é interessante que haja expansão dos territórios a serem ocupados (consequentemente produção de novos mercados).

Segundo Abreu (2008), há

Aspectos de um contexto mundial que tem imposto um novo papel para o Estado, dentro do formato neoliberal, em que a pobreza e a degradação ambiental passam a serem pensadas como limites para o crescimento da sociedade capitalista, em âmbito mundial, mas principalmente nos países considerados pobres e/ou emergentes, que teriam condições de responder à demanda de matérias-primas e ainda de garantir algumas reservas (recursos naturais) para o futuro. É o caso do Brasil, no interior do qual o Mato Grosso do Sul exerce um papel importante. (ABREU, p. 118-119).

No Brasil, as mazelas sociais tornam-se entraves à expansão do capital globalizado, forçando o governo a promover condições para a existência de políticas com foco no desenvolvimento que deve ser sustentável, já que a degradação ambiental não é tolerada internacionalmente, situação que interfere na condução das relações comerciais e financeiras.

Não basta alcançar o desenvolvimento e atender ao mercado. Conforme Abreu (2008, p. 17), o Estado tem também o papel de preservar riquezas e de garantir investimentos futuros, além de exercer o controle dos gastos e dos custos ambientais. Esse papel seria uma forma de perpetuação do próprio Estado. Para que esse papel seja implementado, a ferramenta administrativa utilizada continua sendo o planejamento governamental, que teve seu auge no período ditatorial brasileiro.

Segundo Souza (2008):

A promoção do desenvolvimento, via planejamento regional, implica na crescente intervenção governamental na atividade econômica. O Estado é programaticamente compelido a investir em atividades que exigem altos investimentos e lento retorno do capital investido. Por outro lado, as atividades mais rentáveis ficam como prerrogativas do grande capital. É fato amplamente demonstrado que o desenvolvimento do capitalismo do Brasil tem decisiva intervenção do poder público, sobretudo nas últimas décadas, quando, através de múltiplos instrumentos, visando a valorização do capital e, quase sempre, penalizando o trabalho, vem produzindo transformações que afetaram a divisão regional do trabalho no País. (SOUZA, 2008, p. 17).

O planejamento governamental cria condições e diretrizes para o crescimento econômico. O problema é que ocorre concentração do investimento feito pelo Estado nos cofres do grande capital. Esse processo nos remete à contradição proposta por Kurz (1998), ou seja, o governo a serviço do Estado tece um planejamento, executa, mas mesmo assim é preciso regular inclusive o crescimento para manter o equilíbrio entre as frações da classe dominante, e assegurar os meios básicos de sobrevivência a classe dominada, como uma estratégia de manutenção da reserva de mercado.

Wilson Cano (2010) faz uma análise do Estado brasileiro nas duas últimas décadas, afirmando que:

[...] decorridos 20 anos da importação do neoliberalismo, seus efeitos mais perversos – insegurança, violência, desnacionalização, maior vulnerabilidade externa, baixo crescimento, deterioração das relações de trabalho, deficientes saúde e educação, corrosão e corrupção política etc. – são hoje mais graves, mas mais percebidos e sentidos por parte da sociedade. E isto nos tem estimulado a rever nossas atitudes e nosso trabalho, a repensar o sentido do subdesenvolvimento e do papel do Estado. (CANO, 2010, p. 5).

O Estado brasileiro, nas últimas décadas, cumpriu aquele papel explicitado por Poulantzas (2000), de assegurar que as frações da classe dominante se perpetuem no poder e utilizem os recursos e os mecanismos institucionais para ampliar suas atuações no espaço produtivo brasileiro. No sul do Mato Grosso do Sul essa lógica não é diferente quanto à exploração e dominação do espaço produtivo, região na qual se evidencia a presença de grandes propriedades rurais com atividades monocultoras, tendo como perspectiva de sustentação a teoria dos polos, de Perroux (1975)¹¹:

Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos pólos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo estado autoritário, uma vez que envolvia a criação de locais privilegiados, capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias. (EAGLER, 2008, p. 212).

A teoria dos polos de Perroux (1975), conforme demonstrado por Eagles, acima citado, foi amplamente utilizada no Brasil, no entanto serviu para potencializar o grande capital. Nessa lógica, o espaço obedece aos rumos impostos pelas políticas econômicas de governo. No caso, as escolhas de como produzir/explorar a espacialidade para obter retorno econômico partem de planos e de ações que são tomados de acordo com o momento econômico e político. Assim, as políticas de governo orientam o “desenvolvimento” que interessa às frações da classe dominante que ocupam o poder ou participam dele, a partir da sua condição hegemônica. As implementações de estratégias ocorrem por meio dos planejamentos elaborados para atender às “necessidades da sociedade”.

Para compreender a lógica, Boneti (2011) explica o funcionamento das políticas públicas, afirmando que:

¹¹ François Perroux foi um economista francês que atuou na Universidade de Sorbonne, em Paris, e desenvolveu a teoria dos polos, segundo na qual estes promoviam o crescimento regional. Nas suas palavras: “A economia nacional em crescimento já não aparece unicamente como um território politicamente organizado em que vive uma população, nem como um aprovisionamento de fatores de produção de mobilidade nula nas fronteiras. Apresenta-nos como uma combinação de conjuntos relativamente ativos (indústrias motrizes, pólos de indústria e de atividades geograficamente concentradas) e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas). Os primeiros induzem nos segundos, fenômenos de crescimento.” (PERROUX, 1975, p. 109).

Para melhor compreender o processo de gestão das políticas públicas é necessário começar considerando que existe um poder político instituído, o Estado, composto pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no contexto de uma lógica de produção historicamente constituído, o capitalismo. Estas três instâncias do poder têm entre elas uma relação de cumplicidade na perspectiva da permanência do sistema político vigente, bem como o poder do grupo governante no momento. Isto é importante ser mencionado para entender que as políticas públicas tendem a satisfazer, em primeiro lugar, estes princípios. Nesta perspectiva, as políticas públicas tendem a ser gestadas no sentido de se estabelecer um vínculo entre a sociedade civil e o Estado mediante as ações de intervenção na realidade social. Este vínculo se materializa por envolver o cidadão comum também na cumplicidade da manutenção do sistema e/ou do grupo governante, pela legitimação (votos) dos poderes instituídos, etc. Isso não significa dizer que a interferência do Estado na realidade social vai se dar apenas de forma a satisfazer uma carência sentida por todos os segmentos sociais, mas também para satisfazer interesses de grupos sociais diversos. (BONETI, 2011, p. 43-44).

A participação do cidadão, conforme explica Boneti (2011), está na afirmação de alguma carência social que “depende” das políticas públicas (ou de governo) para serem solucionadas. Essa dependência gera a manutenção do sistema político, perpetuando grupos aliados no poder.

Ainda, segundo Boneti (2011):

As políticas públicas, todavia, nem sempre têm como finalidade atender às necessidades da população. Às vezes “cria-se” uma carência falsa para atender a interesses particulares, de grupos econômicos, de categorias profissionais, etc., no intuito de buscar a cumplicidade para a sustentação e/ou do grupo governante. [...]

As políticas públicas também podem ter a finalidade de apenas manter o grupo dominante no poder, fortalecendo as elites regionais como estratégia de fortalecimento do grupo dominante nacional. Um exemplo deste tipo de ação se deu, durante séculos, com as políticas de amparo aos flagelados da seca no Nordeste do Brasil. (BONETI, 2011, p. 45).

Concordamos com o autor quanto à ideia de que a implementação de certas políticas objetiva também surtir efeitos eleitorais que beneficiam os grupos no poder. A linha de raciocínio defendida por Boneti é crítica em relação ao contexto das políticas públicas, mas é realista e condiz com os argumentos que Poulantzas (2000) tece sobre o Estado: sua “ossatura”, suas “condensações” e ainda as “frações de classes”.

1.1 Conflitos e desigualdade: a renda como solução

O panorama internacional, nos anos 1990, conforme aponta o autor, foi de crise administrativa do Estado. O mercado atingiu um nível de comportamento tão dinâmico e inesperado que os governos não davam conta de pensar políticas para regular o capital,

que, naquele momento, obedecia a regras não conhecidas pelos planejamentos. Houve uma ruptura dos modelos e a economia tradicional entrou em colapso frente à economia financeira.

Segundo Hobsbawm (2008):

No início da década de 1990, um clima de insegurança e ressentimento começou a espalhar-se até mesmo em muitos países ricos. Como veremos, isso contribuiu para que neles ocorresse o colapso de padrões políticos tradicionais. Entre 1990 e 1993, poucas tentativas se fizeram de negar que mesmo o mundo capitalista desenvolvido estava em depressão. Ninguém afirmava a sério saber o que fazer a respeito, além de esperar que aquilo passasse. Apesar disso, o fato fundamental das Décadas de Crise não é que o capitalismo não mais funcionava tão bem quanto na Era de Ouro, mas que sua relação aos caprichos da economia mundial nem possuía instrumentos para administrá-la. O grande instrumento para fazer isso na Era de Ouro, a política de governo, coordenada nacional ou internacionalmente, não funcionava mais. As Décadas de Crise foram a era em que os Estados nacionais perderam seus poderes econômicos. (HOBSBAWM, 2008, p. 397-398).

A desestabilização econômica tomou conta da maioria dos países no início da década de 1990, promovendo uma desestruturação do poder que os Estados detinham. Os mecanismos rotineiros utilizados para a manutenção do capitalismo não funcionavam mais. Era preciso buscar novos instrumentos, novos modelos de gerência do sistema capitalista que pudessem controlar o mercado, principalmente o problema da concentração de renda.

Para Porto-Gonçalves (2006):

A tendência para a concentração de renda, embora agravada no último período da globalização neoliberal, não é nova. Já em 1800, 74% da população mundial detinha 56% do Produto Mundial Bruto, enquanto os outros 26% da população detinham 44% do Produto Mundial Bruto. Entretanto, em 1995, 80% da população mundial detinha somente 20% do Produto Mundial Bruto, enquanto os 20% mais ricos detinham 80% do Produto Mundial Bruto (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 38).

O panorama apresentado por Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006) indica a histórica acumulação e concentração do capital, seja do ponto de vista das diferentes frações de classes, seja do ponto de vista do território, com as desigualdades regionais, em que aquelas regiões consideradas menos desenvolvidas acabam “incluídas” em pacotes de desenvolvimento¹², em que os grandes beneficiários são aqueles vinculados ao capital monopolista.

O neoliberalismo instalado no Estado brasileiro através da globalização do mercado certamente ampliou ainda mais conflitos de classes, especialmente porque provocou a marginalização de uma grande massa de trabalhadores que perderam seus empregos e o poder das suas próprias forças produtivas em meio ao desemprego estrutural. Esse processo

¹² Temos o exemplo da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), como apresentado por ABREU (2001).

contribuiu para a formação e/ou intensificação da pobreza e de territórios de baixo dinamismo econômico e de carências sociais.

Trata-se das periferias de vizinhanças nobres e poderosas, ou seja, espaços marginalizados se constituindo ao lado de espaços do capital. Essa realidade assola todo o território nacional, onde se encontram ilhas de pobreza em espaços produtores de capital (grandes propriedades), espaços que servem para alavancar a economia nacional através das exportações, mas deixam as marcas das mazelas sociais que o desenvolvimento desigual e combinado provoca, pois que são faces diferentes da mesma moeda.

Segundo Altvater (1995, p. 24), “[...] a distância entre riqueza e pobreza não avança apenas em termos globais, mas em praticamente todas as sociedades nacionais. Em conformidade com o princípio da transitividade, encontramos as contradições globais em cada país, em cada cidade do mundo unificado”.

As desigualdades são lembradas por Altvater (1995, p. 25) por meio da sua observação de que: “[...] nas cidades, os ricos se enclausuram em fortalezas, recolhem-se em condomínios cercados de muralhas e rigorosa vigilância, protegendo-se contra as ondas da pobreza”. No campo não é diferente, conforme Mizusaki (2001, p. 251), visto que ali o grande capital se apropria das pequenas propriedades.

Para atenuar a problemática das desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, assegurar o desenvolvimento contínuo (interessante, sobretudo, ao grande capital), surgem as ferramentas de planejamento, que, apesar de contraditórias, assumem o papel de dosarem as políticas de desenvolvimento. Segundo Abreu (2001):

A intensificação do planejamento governamental no Brasil, e particularmente no espaço mato-grossense, foi um requisito importante para o encadeamento do processo de oligopolização da economia nacional, produzindo uma conformação espacial baseada na expansão horizontal, concentração e desigualdade, pois é fruto da produção e concentração da riqueza, de um lado, e da disseminação e reprodução da pobreza, de outro (ABREU, 2001, p. 219).

Com os esforços desenvolvimentistas¹³ (nas décadas de 1960 e 1970), foram criados vários complexos industriais repercutindo um crescimento da economia nacional. Mesmo assim, no entanto, segundo Rattner (1979, p. 155), “[...] os principais problemas sociais não foram resolvidos ou, pelo menos, amainados, conforme deixara implícito o modelo de

¹³ Esses esforços desenvolvimentistas referem-se à ideologia desenvolvimentista, que, segundo Bielschowsky (1996, p. 7 apud ABREU, 2001, p. 31), foi a “[...] transformação da sociedade brasileira definida por um projeto econômico cujos principais pontos são: industrialização integral para superação da pobreza; um Estado planejador que definia a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores pelos quais a iniciativa privada não se interessa e/ou seja insuficiente”.

desenvolvimento – ao contrário, o agravamento e os impasses da problemática social manifestaram-se paralelamente ao avanço e à expansão da economia”.

O desenvolvimento havia sido obtido por grupos de classes industriais, que somavam altos rendimentos, que, de certa forma, alavancavam a economia nacional, contribuindo para o “milagre econômico”. As classes dominadas continuaram, porém, marginalizadas pela baixa remuneração de sua mão de obra. Conforme apresenta Rattner (1979):

A concentração da renda aumentou nos anos de maior expansão enquanto um contingente cada vez maior de desempregados, oculto sob a forma de subemprego urbano e rural, parecia perfeitamente compatível com o crescimento do PIB. Também o fosso que separa a cidade do campo, ou regiões desenvolvidas de subdesenvolvidas, vem se ampliando constantemente, provocando movimentos migratórios e o êxodo rural, com a conseqüente marginalização de vastas e crescentes camadas populacionais, nas periferias das áreas metropolitanas. Uma análise mesmo superficial do crescimento econômico evidencia que seus benefícios não foram distribuídos de forma equitativa: os setores modernos da economia inter-relacionaram-se mais com as economias estrangeiras do que com o espaço econômico, especialmente o rural, em seu próprio país. (RATTNER, 1979, p. 155).

A preocupação em desenvolver a economia através da industrialização promoveu concentração de renda e não distribuição, aumentando as desigualdades sociais. Nesse período houve uma migração maciça do campo para a cidade, formando periferias nas cidades, estas acrescidas por problemas urbano-sociais, como: condições ruins de moradia, baixa qualidade de vida, problemas de transporte, trabalho e saúde precarizados. O campo é enxergado como uma oportunidade agroindustrial, oportunidade na qual o capital monopolista empreende seus negócios focando as exportações. Como exemplo, temos o caso da ocupação e expansão do espaço agrícola produtivo para o Centro-Oeste brasileiro.

Assim, configura-se uma nova fração de classe do agronegócio, fração da qual participam grandes proprietários de terra e empresas multinacionais, auxiliados por bancos e por órgãos governamentais (atuando no apoio à pesquisa e desenvolvimento de produtos): “A classe dos proprietários de terra, cujo monopólio tem se mantido sob a roupagem do agronegócio, tem conseguido, com apoio da bancada ruralista, colocar o Estado refém de seus interesses, demonstrando sua força” (MIZUSAKI, 2011, p. 251). Paralelamente, no entanto, “[...] o campesinato, principalmente por meio dos movimentos sociais organizados, também tem se destacado como importante agente na disputa por territórios” (MIZUSAKI, 2011, p. 252).

No Território Cone Sul essas disputas por territórios foram desencadeadas principalmente nos anos 1990, quando se deflagraram vários movimentos sociais em prol da reforma agrária. Temos o exemplo de Itaquiraí, que foi palco desses movimentos sociais pela

reforma agrária e atualmente possui 59,17%¹⁴ de sua população no campo, sendo este percentual um reflexo dos assentamentos ocorridos por força do movimento pela reforma agrária.

Também é possível considerar a territorialidade indígena, fruto da resistência de um povo que insiste em sobreviver e se manter índio, a despeito de toda a tensão e de todos os conflitos de terra que envolvem essa condição e que também está presente no TCS, cujos municípios têm importante população indígena. No caso de Japorã, cerca de 50% da população é indígena.

A dinâmica de um mundo ocidental capitalista desencantado¹⁵, liberto das magias e das crenças “pagãs”, repercute nas comunidades indígenas, favorecendo conflitos de posse pela terra. Enquanto isso, para os indígenas (falando da cultura tradicional), a terra não é um bem, mas, sim, o meio do qual fazem parte e em que estão inseridos.

No caso dos pequenos proprietários que foram expropriados de suas terras e cuja alternativa foi rumar para centros urbanos na condição de marginalizados, com baixa renda, e mesmo os conflitos em relação às terras indígenas, tudo isso consolida a existência de sujeitos diferentes, podendo-se falar, no dizer de Poulantzas (2000), de diferentes frações de classes dominadas. Essas frações dominadas estão estabelecidas nas periferias das cidades, nos acampamentos (à espera de terra via reforma agrária) e nas reservas indígenas. É importante lembrarmos que a massa desses sujeitos ditos “excluídos” não é pequena, portanto carecem de políticas públicas, de governos, para se adequarem ao modelo de “desenvolvimento” atual, alcançado, ainda que minimamente, condições de vida dignas.

Na região Centro-Oeste há o exemplo, já acima mencionado, da SUDECO, como política de promoção de desenvolvimento regional por meio do planejamento governamental. Nas palavras de Abreu (2001):

A racionalização empreendida através da SUDECO é, portanto, fundamental para se compreender o modo como a produção científica, nas diferentes áreas do conhecimento, foi apropriada por uma parcela minoritária da sociedade, usufruindo da produção e do bem-estar, enquanto grande parte dos cidadãos não tem acesso nem ao resultado da produção, muito menos à riqueza gerada. Nesse sentido, o desenvolvimento com base no crescimento econômico promovido pelo Poder Público consolidou a pobreza de parcela significativa da sociedade e a degradação ambiental. (ABREU, 2011, p. 286).

¹⁴ Dados do Censo Populacional 2012 (IBGE, 2101). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 25 maio 2012.

¹⁵ Esse termo faz lembrar o conceito de “desencantamento do mundo” proposto por Max Weber em “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (2010).

De acordo com Abreu (2001), o planejamento na SUDECO promoveu o crescimento econômico, pautado no discurso da integração nacional. Os indicadores da região se elevaram e cumpriram parcialmente o planejado, no entanto as desigualdades sociais continuaram perpetuando-se. Mais que isso, intensificaram-se.

1.2 O planejamento como discurso para o desenvolvimento

A abordagem sobre o contexto do planejamento no Estado brasileiro é interessante neste momento para compreendermos a lógica das políticas de governo e públicas. O planejamento nasceu como uma ferramenta para intervir na economia e nos “rumos sociais”. Há aqueles que o defendem e os que o criticam, todavia é uma ferramenta ainda utilizada largamente na administração pública.

No caso do Programa Territórios da Cidadania, não é diferente a lógica de criação dessa política e mesmo a sua execução, que depende de mecanismos técnicos, como o planejamento para a implementação das ações “planejadas”. Assim, resgatamos, a seguir, a importância e as contradições do planejamento para o Estado. Segundo Santos (2007):

Até a década de 1930 a teoria econômica postulava que, numa situação competitiva de mercado, a alocação de recursos seria espontaneamente ótima, isto é, seria equilibrada. Portanto, a intervenção na economia era considerada prejudicial. Quando, com a crise mundial, os fatos contradisseram esta suposição, a intervenção do Estado passou a ser aceita e a noção de planejamento começou a se afirmar. (SANTOS, 2007, p. 14).

A teoria do livre mercado de Adam Smith (a “mão invisível”) deu, então, lugar a uma ferramenta administrativa de direcionamento para o Estado, o planejamento. Nas palavras de Antônio Delfim Netto (1966):

É importante que todos compreendam que o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro, ele pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la; pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado com objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento da outra. Os objetivos do planejamento não são definidos dentro da sua própria esfera de ação, mas dentro da esfera do poder político. (DELFIN NETTO, 1966, p. 13).

Nos governos militares, o planejamento era defendido como uma ferramenta administrativa neutra, que servia ao Estado como um mecanismo de gestão. Essa concepção

de uma administração técnica como estratégia para ações de governo em suas decisões ficou conhecida como “gestão tecnocrática” (COVRE, 1983).

Uma crítica ao planejamento é feita por Milton Santos (2007), crítica na qual ele assevera:

A lista das causas do subdesenvolvimento e da pobreza no Terceiro Mundo não pode estar completa antes que se dê a devida ênfase à importância do papel desempenhado pelo planejamento. Nem sequer se torna necessário qualificar de capitalista o planejamento, pois os países subdesenvolvidos não conhecem outro. Sem o planejamento teria sido impossível atingir-se uma intromissão tão rápida e brutal do grande capital nessas nações. Não cremos que seja exagero afirmar que o planejamento tem sido um instrumento indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como ao agravamento ou à exacerbação de disparidades sociais. (SANTOS, 2007, p. 13).

O planejamento, nessa concepção, seria a forma de os países desenvolvidos venderem a ideia de crescimento e “desenvolvimento” aos países ditos “subdesenvolvidos”, tendo o apoio das classes capitalistas (dos países subdesenvolvidos). E, no caso destas classes capitalistas nativas, o interesse maior seria o de manter o direcionamento de políticas que beneficiassem o grande capital.

O planejamento de grandes projetos, envolvendo o grande capital, segundo Santos (2007):

Aplainou o caminho para o endividamento permanente e cumulativo, e para a distorção de toda a economia, uma vez que, para pagar as importações ou o serviço da dívida, riquezas minerais tiveram de ser alienadas e a agricultura teve de ser canalizada para a produção da exportação. (SANTOS, 2007, p. 17).

Milton Santos fala do período militar, no qual grandes investimentos em infraestrutura foram feitos, além de importação de técnicas e investimento pesado na indústria, com o propósito de atingir o desenvolvimento pela industrialização. Nesse sentido, implantou-se a ideologia do desenvolvimento. Para Santos & Silveira (2008):

A ideologia do consumo, do crescimento econômico e do planejamento foram os grandes instrumentos políticos e os grandes provedores das idéias que iriam guiar a reconstrução ou a remodelação dos espaços nacionais, justamente com a da economia, da sociedade e, portanto, da política. Para realizar qualquer desses desígnios impunha-se equipar o território, integrá-lo mediante recursos modernos. O caminho da integração do território e da economia apontado para todos os países era tanto mais facilitado e tanto mais rápido quanto maior o número de opções a atingir e a organizar. (SANTOS & SILVEIRA, 2008, p. 47).

Conforme Ianni (1991), o planejamento pode ser considerado uma ferramenta de estruturação do poder:

[...] o planejamento destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social. Em concomitância, e em consequência, ele implica na transformação ou consolidação de uma dada estrutura do poder. As relações e os processos políticos e econômicos estão sempre imbricados, influenciando-se e determinando-se reciprocamente. (IANNI, 1991, p. 310).

Dessa forma, o planejamento relaciona-se intimamente com o poder político. Conforme as influências das relações de poder (das frações da classe dominante), assim serão, provavelmente, os rumos que o planejamento terá.

O planejamento ganha força como ferramenta administrativa para os Estados no pós-guerra (Primeira Guerra Mundial). Em seguida, a Crise de 1929 também contribuiu para consagrar tal ferramenta como necessária ao direcionamento do Estado. Conforme Acserald (2000):

O Estado planejador nasceu nos países capitalistas centrais, do reconhecimento da crise como horizonte cotidiano do mercado e constituiu-se no esforço de compreender sua fenomenologia objetiva e integrar sua emergência subjetiva, a atividade de planejamento que se afirmou no pós-guerra não configurou a expressão de um período de prosperidade e ausência de conflitos, mas sim um modo preciso de fazer da crise o motor do desenvolvimento. Nessa perspectiva, a “crise do planejamento” e dos mecanismos de financiamento do crescimento com redistribuição consistiu em uma derivação da chamada “crise do Estado-crise”, isto é, de um modo determinado de conduzir o conflito na dinâmica do desenvolvimento. (ACSELRAD, 2000, p. 88).

Vale notar também que, no auge do surgimento do planejamento, a ciência administrativa emergia no cenário do início do século XX como modelo racional de solução para a produção industrial em larga escala. Segundo Chiavenato (1999), o fordismo teve um papel revolucionário no modo de produzir em larga escala. Essa revolução pela linha de montagem, que passou a controlar tempos e movimentos dos trabalhadores, provinha de uma racionalidade planejada. A ferramenta principal da administração de produção tornava-se o planejamento.

Outro autor que tece um histórico dos movimentos que contribuíram para a racionalização e a criação de um novo modelo de desenvolvimento, o modelo fordista, é Porto-Gonçalves (2006):

Com as crescentes lutas dos trabalhadores contra o capital na Europa Ocidental e EUA, com o impacto da Revolução Bolchevique de 1917, com a crise social que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, com o significado histórico da greve de 1926 dos mineiros do carvão na Inglaterra, que durou mais de um ano, e com a crise do liberalismo de 1929 começa, pouco a pouco, a se desenhar um novo modelo de partilha da riqueza entre o capital e o trabalho, pelo menos nos países industrializados. Era o fordismo com sua ideia de um capitalismo popular. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 32).

O capitalismo popular, a que o autor se refere, consiste na participação dos empregados da fábrica (envolvidos no processo produtivo) no consumo do produto que produzem. Na ideologia fordista, cada trabalhador deveria ganhar um “bom” salário para que os trabalhadores em geral pudessem comprar os produtos que produziam. Mesmo assim, no entanto, “[...] o Fordismo não conseguiu atravessar a linha do Equador”, como denuncia Porto-Gonçalves (2006, p. 34).

A partir da racionalidade empregada nas grandes indústrias, o planejamento, como ferramenta multiplicadora de riquezas, passa a ser empregado nas políticas estatais, tornando-se peça-chave nos países “capitalistas centrais”, como assevera Acserald (2000).

Neste sentido, também assevera Milton Santos (2007, p. 17), “[...] as noções de eficiência e de racionalidade também tinham que ser estabelecidas a fim de justificar o uso de mais e maiores capitais. Foi a época dos grandes projetos com ampla exibição de capital”.

Wilson Cano (1998) analisa criticamente o planejamento que visava à industrialização, indagando:

Em que consistiu a tônica do planejamento regional? No fundamental, foi entrada na política de atração de indústrias para as regiões. Em que pese neles contar em outras metas, como de assistência social, serviços públicos ou de amparo à agricultura, os resultados foram pequenos, como mostram as estatísticas que tratam de matérias tais como saúde, educação, obras sanitárias, habitação, distribuição de terras, etc. Mais recentemente, esse “centralismo-planificador” resolveu atacar o problema da concentração industrial nas grandes áreas urbanas instituindo a Resolução n. 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico que, em consonância com o II PND, pretende desconcentrar o pólo de SP, fortalecendo os do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Sul e Nordeste (CANO, 1998, p. 40).

Os discursos da concentração industrial e da política dos polos de desenvolvimento estagnaram-se frente aos esforços dos planejamentos regionais. A descentralização dos polos não solucionaria o problema das desigualdades sociais, pois continuaria concentrando renda. O desenvolvimento pautado somente pela industrialização estava em crise e precisava ser reformulado. Os caminhos para a retomada do desenvolvimento voltam-se para a produção de espacialidades locais com potenciais produtivos.

Inegavelmente existem inúmeras contradições nas ferramentas do planejamento, ferramentas que servem como um instrumento de estruturação do poder, conforme Ianni (1991). Mesmo assim, porém, no bojo da contradição entre Estado e mercado, como argumentado por Souza (2002), poderíamos dizer que o planejamento faz a conexão dessa contradição, pensando soluções estratégicas para as frações de classe dominante e, ao mesmo tempo, atendendo a algumas necessidades da classe dominada (fortalecendo a subsistência da

mão de obra). Como dissemos anteriormente, no Programa Territórios da Cidadania, a lógica do planejamento não é diferente desta que a fundamentação teórica nos permite visualizar.

1.3 O avanço para o oeste e a “ocupação” do espaço sul-mato-grossense

Ao comentar sobre a expansão centro-oestina nos anos 1980, Abreu (2001, p. 199) afirma que “[...] a nova década trouxe consolidação, pela expansão horizontal, do processo de modernização da agricultura e da pecuária, que veio no bojo da política dos Programas Especiais, agregando novas e antigas áreas ao sistema produtivo conduzido pelos complexos agroindustriais”. Desta forma, o papel que cabe ao Mato Grosso do Sul é o de “fornecedores de matérias-primas e alimentos”, servindo como um celeiro de reservas, compensando o endividamento do Estado na década de 1980.

Segundo Abreu (2011):

O setor de *commodities* era controlado basicamente pelas empresas de capital estrangeiro [...] que se interessavam em instalar seus “secadores” no cerrado brasileiro, próximos às áreas produtoras e que teriam os grãos vendidos para Paraná e São Paulo, principalmente, onde se transformariam em óleo, farelo, ou ainda, seriam exportados para outros países. (ABREU, 2011, p. 201).

A Região Centro-Oeste brasileira e o Mato Grosso do Sul foram palco de uma produção espacial voltada para o grande negócio, visando o mercado internacional. As indústrias que se instalaram no estado buscavam atender à demanda da produção de *commodities* e dinamizar a economia do agronegócio.

O extremo Sul de Mato Grosso do Sul, onde se localiza o Território Cone Sul, não foge da dinâmica segundo a qual o grande capital determina os rumos da produção do espaço, como acontece no restante da região Centro-Oeste e mesmo nas outras regiões dentro do próprio estado, como, por exemplo, a Região da Grande Dourados, onde se concentra boa parte do parque agroindustrial no estado. Com o grande capital explorando economicamente os espaços produtivos sul-mato-grossenses, as tensões sociais afloram na sociedade, ao passo das desigualdades aumentam, quando há atividades intensas administradas por grandes empresas com a finalidade de atender ao mercado, sobretudo de exportação (seria o espaço do Território Cone Sul, em prol das reservas de mercado, colaborando com os objetivos de superávits de *commodities*).

Segundo José de Souza Martins (1995):

Quando dizemos que as grandes transformações que ocorrem no mundo rural são devidas à expansão do capitalismo não estamos mentindo ou falseando a verdade. [...] A tendência do capital é a de tomar conta progressivamente de todos os ramos e setores da produção, no campo e na cidade, na agricultura e na indústria. [...] Quando falam na expansão do capitalismo no campo, as pessoas querem se referir a duas coisas, pelo menos, combinadas entre si: de um lado, uma massa crescente de camponeses, isto é, de lavradores autônomos cuja existência está baseada estritamente no seu trabalho e no de sua família, estaria sendo expulsa da terra, expropriada; de outro lado, em conseqüência, essa massa de lavradores estaria se transformando em massa de proletários rurais, de trabalhadores sem terra. O principal da expansão do capitalismo é basicamente isso: os trabalhadores se transformam em trabalhadores livres, isto é, libertos de toda propriedade que não seja a propriedade de sua força de trabalho, da sua capacidade de trabalhar. Como já não são proprietários nem dos instrumentos de trabalho nem dos objetos, das matérias-primas, empregados no trabalho, não têm outra alternativa senão a de vender a sua força de trabalho ao capitalista, ao patrão. (MARTINS, 199, p. 152).

O objeto espacial de nossa análise, o Território Cone Sul, encontra-se na Região Centro-Oeste, extremo sul de Mato Grosso do Sul. A exploração dessa área obedece à dinâmica de políticas de ocupação e desenvolvimento da Região Centro-Oeste brasileira. Para ilustrar um pouco o processo histórico do desenvolvimento dessa região, utilizamos as palavras de Galindo (1995), que afirma:

No início do século XX, dois fatos influenciaram o desenvolvimento do Centro-Oeste: a expansão cafeeira de São Paulo em direção ao Mato Grosso e a implantação do transporte ferroviário. Nos anos 30, a partir da “Marcha para o Oeste”, sugerida como solução para o desemprego resultante da estagnação econômica [...], surgiram colônias agrícolas que impulsionaram a expansão da agricultura na região. Já a ocupação recente do espaço centroestino coloca-se num contexto mais amplo: a transferência da capital federal para Brasília, aliada a uma série de vantagens governamentais, via política de incentivos fiscais e de programas de colonização do Mato Grosso, influi decisivamente para tornar o Centro-Oeste, no início dos anos 70, a principal região do País em termos de dinâmica populacional. (GALINDO, 1995, p. 157).

As políticas para um avanço em direção ao oeste brasileiro têm início do século XX com a Marcha para o Oeste. Além de buscar novos espaços produtivos, há também a necessidade de ocupar o território de forma mais efetiva. Segundo Abreu (2003, p. 263), a “Região Centro-Oeste e o espaço mato-grossense, [...], foram pensados como ‘vazios’ demográficos ou, no máximo, como áreas vocacionadas para as atividades agropecuárias”. Através dessa concepção de que era preciso ocupar esses espaços “vazios” foram implementados programas de ocupação nos anos 1970. Ocorre, no entanto, que o vazio propagado não o era de fato, conforme explica Abreu (2003):

Embora aparentemente desarticulado, nas primeiras décadas do século XX, o espaço oestino nada tinha de “vazio”. É possível indicarmos, em Mato Grosso, a existência de cidades que se originaram nas áreas de garimpo, a que já nos reportamos; destilarias, engenhos e usinas de açúcar às margens do rio Cuiabá; uma imensa área de campos para exploração dos ervais nativos no Cone Sul mato-grossense; grandes fazendas de gado de criação extensiva no Pantanal; cidades e propriedades que surgiram depois da Guerra do Paraguai, ou ainda, ao longo da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil: lavouras de cereais (arroz, milho e feijão) instaladas em solos férteis de áreas de mata e que se destinavam, já, aos mercados consumidores do Sudeste brasileiro; bem como povos indígenas disputando terras com os “colonizadores”. (ABREU, 2003, p. 265-266).

Apesar de haver ocupação e o discurso do “vazio” demográfico não ser procedente, havia provavelmente a necessidade de promover um modelo de desenvolvimento mais adequado ao mercado monopolista, através do incentivo de uma maior ocupação do espaço e de uma melhoria estrutural, através de uma ampliação da malha viária (ABREU, 2003). Além da necessidade de ampliar espaços produtivos brasileiros, essa reocupação oestina também possibilitou uma reafirmação das fronteiras do oeste brasileiro.

Segundo Abreu (2003):

A Companhia Matte Laranjeira, por sua vez, teve um papel expressivo na ocupação da fronteira oestina brasileira, influenciando no surgimento de povoados e pequenos trechos de vias de transportes rodoviários e ferroviários para o escoamento do produto. [...] A empresa surgiu e estruturou-se após a Guerra do Paraguai aproveitando-se do mercado platino consumidor de erva-mate, principalmente a Argentina, ocupando uma mão-de-obra basicamente constituída por paraguaios despatriados, em terras próprias e arrendamentos que somaram, pelo menos, um milhão de hectares de terras na área da vegetação de campos, abrangendo o sul do então Mato Grosso, onde a erva-mate era nativa, exercendo, portanto, a atividade exploratória, voltada para a exportação. Essa empresa é a que melhor expressa os primeiros passos do grande capital no espaço mato-grossense, mesmo assim teve um papel secundário na economia regional e nacional, pois tratava-se de uma economia voltada para fora. O que prevalecia como atividade econômica principal da região Centro-Oeste e do espaço mato-grossense era a pecuária. (ABREU, 2003, p. 267).

É importante relatarmos que a Companhia Matte Laranjeira atuou por toda a área que compreende o Território Cone Sul, objeto de nossa análise. Uma das primeiras atividades econômicas da região foi o extrativismo da erva-mate e a pecuária extensiva. A produção do espaço dessa área altera-se quando é incentivada a “Marcha para o Oeste”, pelo governo de Getúlio Vargas, conforme vimos em Galindo (1995) e Abreu (2003, p. 271):

A expansão de ferrovias para o Oeste contribuiu, ainda, para o reordenamento urbano regional. Por exemplo, no eixo da Estrada de Ferro do Brasil, na parte meridional do então Mato Grosso, consolidaram-se, nas primeiras décadas do século XX, os municípios de Campo Grande, Terenos, Maracaju, Três Lagoas e Ribas do Rio Pardo. Além disso, o advento da ferrovia, que ligava o sul de Mato Grosso a São Paulo, estimulou a indústria pastoril e atraiu imigrantes. O sul mato-grossense, em

1920, já comportava mais da metade da população do antigo Estado, fato que contribuía para a formação de mais povoados e o fortalecimento de outros, que se tornaram municípios até 1930. (ABREU, 2003, p. 271).

Apesar de ter desencadeado um processo de formação de espaços urbanos, a ferrovia “[...] não contribuiu para diversificar e ampliar a produção mato-grossense comparativamente aos efetivos nacionais” (ABREU, 2003, p. 271-272). A produção não aumentou e não se diversificou. Assim, o papel econômico do espaço sul-mato-grossense apenas tinha ganhado estrutura para permitir a circulação da produção.

Em 1967 foi criada a SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico na região Centro-Oeste. O papel da SUDECO, pelas palavras de Abreu (2001), era o de fazer:

Os levantamentos potenciais e os estudos pertinentes à elaboração de uma programação de ações a serem realizadas em pólos de desenvolvimento definidos, para induzir [...]. Seria seu papel também desenvolver a atividade agropecuária com vistas à exportação, bem como absorver os excedentes da população interna, principalmente de nordestinos, atuando inclusive nas políticas de atração de imigrantes (de colonização) com vistas à fixação de população em áreas consideradas “despovoadas”. (ABREU, 2001, p. 77).

A SUDECO nasce em um período em que a racionalidade do planejamento ganhava força. Por isso se criam órgãos responsáveis por pensar estratégias de desenvolvimento. Nessa mesma época é criado o Ministério do Planejamento (em 1964), no início do regime de ditadura. Os rumos do Estado desenvolvimentista precisavam de mecanismos científicos racionais para atender/administrar o crescimento econômico e o desenvolvimento (ABREU, 2001).

Segundo Abreu (2001, p. 79), “[...] o desenvolvimento elaborado está voltado para o problema da superação do subdesenvolvimento – eliminação da pobreza e da fome – através da autodeterminação nacional (luta contra os opressores) em torno do parâmetro nação, na proposição de um capitalismo autônomo”. Superar a pobreza requeria estratégias e planos de ação. Em razão disso, é lançado o PLADESCO. De acordo com palavras de Abreu (2003):

O Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste (PLADESCO) foi o primeiro plano elaborado pela SUDECO a partir da realização de diagnósticos e prognósticos para uma programação de ações a serem realizadas a longo e médio prazos dentro das metas nacionais de expansão do mercado e de ampliação da produção de produtos não-tradicionais, como, por exemplo, minérios, soja, para exportação. (ABREU, 2003, p. 190).

O referido Plano tinha o objetivo de promover o crescimento econômico da Região Centro-Oeste e suas diretrizes estavam voltadas para as grandes produções e formação de polos produtivos. Conforme Abreu (2003, p. 191), o objetivo principal era elevar o PIB do

Centro-Oeste e ainda “[...] melhorar a distribuição participativa entre os setores primário, secundário e terciário [...] elevar a participação da indústria na formação do Produto Regional Bruto (PRB), de 5,5% para 10% até 1974”.

O PLADESCO, segundo Abreu (2003, p. 192), tinha como meta definir áreas com possibilidade de dinamismo econômico “[...] que pudessem exercer o papel de pólos de desenvolvimento, onde seriam implementados os investimentos”.

Para a autora: “O Pladesco organizou, na região Centro-Oeste, o processo de avanço do capital, firmado na ideia de planejamento enquanto ação nacional, global, sistemática e neutra, na qual o capital detém a primazia” (ABREU, 2003, p. 194).

Os esforços de desenvolver e integrar a região Centro-Oeste entre os anos 1970 e 1980, segundo Abreu (2001):

Tem, no espaço mato-grossense, dupla perspectiva: de ocupação (para garantia do território) e valorização do capital. Nesse sentido, consolidou-se a internacionalização da economia, com a entrada de capitais, técnicas e técnicos estrangeiros, principalmente através do capital multinacional e, por outro lado, uma política protecionista e de subsídios para a produção industrial nacional. (ABREU, 2011, p. 285).

Já os anos 1990, segundo Araújo (1999):

Marcam, desde o início, novas escolhas estratégicas importantes. As aberturas financeira e comercial, patrocinadas pelo Governo Collor e aprofundadas no Governo Fernando Henrique, abrem a economia do País à competição com agentes de fora e à crescente internacionalização. A desnacionalização do sistema bancário e da base produtiva representa uma das marcas principais da fase recente da vida do País. Do ponto de vista comercial, a principal política foi a redução das alíquotas do imposto de importação. (ARAÚJO, 1999, p. 13).

A abertura do mercado ao capital externo gerou um déficit na balança comercial brasileira que abriu as portas ao discurso das privatizações, como medida de desoneração do Estado. O Estado, conforme Araújo (1999):

Transita para um contexto em que se verificam: sua menor presença no patrocínio do avanço das forças produtivas, a adoção de novas formas de articulação e parceria, uma menor importância das formas diretas de ação, uma tendência à descentralização e uma atuação voltada para a regulação de novas áreas. O surgimento de novos modelos de gestão de políticas públicas, menos centralizado e mais democrático, poderá, no futuro imediato, exigir uma mudança radical nas formas de atuação governamental, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional. (ARAÚJO, 1999, p. 15).

Conforme a autora expõe, nos anos 1990 a tendência era de uma gestão pública voltada para um Estado mais descentralizado, com mais liberdade “democrática”. Essa tendência ganhou força e implicou o discurso de desmanche do Estado, que significaria

fundamentalmente o questionamento quanto ao papel do Estado, gerando uma crise no planejamento. O desenvolvimento, pensando regionalmente, já não daria conta de atender às necessidades locais, pois o plano era centralizado, não havia participação dos sujeitos da “região”. O foco nas polarizações já não atendia ao mercado externo. Por isso ganha notoriedade a necessidade de se pensar uma política de desenvolvimento endógeno, em que os sujeitos inseridos no local a ser aplicado determinado plano ou projeto participassem do planejamento e pudessem escolher os rumos do espaço no qual estão inseridos. Assim, no início do governo Lula, o território surge como base conceitual para a reformulação das políticas públicas e de governo.

1.4 Produzindo/ordenando territórios: uma nova tendência política

O desenvolvimento regional, por vários motivos, como já foi mencionado, sempre foi uma preocupação do Estado. Ora para ocupar espaços ditos “vazios”; ora para marcar presença geopolítica. Com a crise do planejamento, isso afetou, no entanto, também o conceito geográfico a ser considerado, ou seja, a “região” cede espaço ao “território”. Nas palavras de Eagler (2008, p. 223), “[...] a crise e a reestruturação econômica afetou diretamente as relações Estado-região, colocando a questão regional em um novo patamar, onde o processo de globalização da economia mundial é acompanhado pela fragmentação política em interesses localizados”. Nesse sentido, a ampliação dos mercados por meio da globalização precisa buscar mais dinamismo econômico para atender a essa “necessidade” de integração ao mercado global, que resulta na visualização de potencialidades locais encontradas no conceito de território.

Dessa forma, a necessidade de o capital continuar em expansão exige um arranjo/plano de avanço contínuo e que dê suporte ao desenvolvimento, viabilizando novas configurações espaciais. Assim, o comprometimento do Estado com o crescimento/desenvolvimento está expresso na Constituição de 1988, conforme documento oficial do MDI:

O termo “Ordenação do Território” está fixado legalmente através do artigo 21, parágrafo IX da Constituição Federal de 1988, segundo o qual: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Há, portanto, uma clara vinculação legal dos planos nacionais e regionais de ordenação do território aos de desenvolvimento econômico e social. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2006, p. 18)¹⁶.

¹⁶ Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>. Acesso em: jul. 2012.

O Programa Territórios da Cidadania é pensando pelas fontes oficiais¹⁷ com base no conceito de território. A produção de uma nova espacialidade a partir da ideia de território é o objetivo principal do programa para que ocorra o desenvolvimento sustentável.

Para Santos (2006, p. 13), “[...] o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”.

Os argumentos de Raffestin (1993, p. 143) sobre território também são fundamentais para a compreensão conceitual. Para ele, “[...] o espaço é anterior ao território”. Para ocorrer o território é necessário um espaço. A partir da produção de espaços surgem os mecanismos de formação do território. Assim, portanto, quando o PTC se propõe a delimitar um espaço e a chamá-lo de território, o território não é apenas o espaço delimitado, mas, sim, os “acontecimentos” que podem ocorrer no espaço – acontecimentos que produzem espaços que implicam / definem o território.

A interligação entre produção do espaço e território é explicada por Raffestin (1993):

[...] o território é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apóia no espaço, mas não é espaço. É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Analisando a reflexão do autor, pode-se considerar que o território é fruto de uma produção do espaço que, ao se inscrever em um campo de poder, está sujeito a diversas ações/alterações que podem orientar e determinar o território. Poderá haver influências do poder interno e externo. No caso do poder interno, todos os envolvidos na área geográfica contribuiriam para orientar as territorialidades desejadas¹⁸. Por outro lado, há o poder externo, que, para esta análise concentrada no Programa Territórios da Cidadania, é o poder do Estado, que define, delimita e executa medidas que viabilizem a estratégia de criação de territórios com a finalidade de promover desenvolvimento.

A produção do espaço está ligada a variadas ações que resultam no território. Nas palavras de Santos (2006):

[...] o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o

¹⁷ Site oficial do Programa: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>. Acesso em: jun. 2012.

¹⁸ As gestões participativas nas quais a sociedade civil participa das decisões seriam um exemplo do poder interno. A exemplo do Programa Territórios da Cidadania, cada território possui um colegiado composto por participantes da sociedade civil, integrantes do poder público e entidades parceiras.

fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2006, p. 14).

O território, nesse sentido, está para além da delimitação e da natureza do espaço geográfico. As territorialidades são dadas também pela identificação através do uso do lugar, da cultura desenvolvida através do tempo no local, do trabalho das pessoas que fazem, através das suas ações, o espaço geográfico tornar-se território. O território é construído de ações práticas e subjetivas que determinam a compreensão de um sentimento que não é apenas espaço e também não é somente memórias e identidades.

Os territórios estão em constante construção, esteja a sua população consciente disso ou não. Segundo Souza (2008):

O território pode ser entendido também à escala nacional e em associação com o Estado com o grande gestor. [...] Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado Atlântico Norte – OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. (SOUZA, 2008, p. 81).

De acordo com Souza (2008), entende-se que o território pode ser direcionado conforme o modelo de territorialidade que se deseja para um determinado espaço/tempo. Assim, pode ser utilizado também como meio para a construção do desenvolvimento: “Território e desenvolvimento têm estado, especialmente em um país como o Brasil, em relação de proximidade e mesmo simbiose dentro da matriz comum de valores conservadora” (SOUZA, 2008, p. 100).

A matriz conservadora prioriza no território o desenvolvimento econômico, ofuscando geralmente a necessidade de desenvolvimento social. Nas palavras de Souza (2008, p. 100-101), deve ser considerada, para o território, uma “[...] formulação de estratégias de desenvolvimento sócio-espacial em sentido amplo, não meramente econômico-capitalístico, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e que não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica”.

Rogério Haesbaert (2006) explica que:

Antes de preocuparmo-nos em definir seus limites em termos de área dotada de certa homogeneidade, devemos considerar os múltiplos fluxos e conexões que o atravessam e que fazem dele, antes que uma área relativamente homogênea, a combinação específica de um conjunto de redes, entre-cruzando de forma própria essas múltiplas propriedades. (HAESBAERT, 2006, p. 122).

A compreensão de território é algo bem mais complexo do que a simples delimitação da área geográfica. Para o autor, é preciso considerar os pontos de ligação do território, ou seja, os fluxos que completam um ao outro formando um “conjunto de redes”. Através das redes, o território poderá influenciar e ser influenciado inclusive por ações de áreas geográficas que estão fora da delimitação oficial.

Para planejamento e execução de um ordenamento territorial¹⁹ deve ser levado em consideração o complexo sistema de ações e de fluxos que formam o território. Para Haesbaert (2006), a ideia de ordenamento e reordenamento territorial é complexa, pois o território está em constante desordem, o que é um fator positivo, pois significa que o território está em permanente construção. Essa “desordem” é produtiva, criativa, constituindo um constante “devir”. Assim, é mais compreensivo que aconteça um constante reordenamento.

Nas palavras de Haesbaert (2006, p. 122), devemos firmar “[...] a idéia de um espaço dinâmico, em rede, e que nunca será simplesmente ‘reordenado’, pois convive o tempo inteiro com a ‘desordem’ que, como fonte de transformação, não pode ser vista apenas de forma negativa”.

Haesbaert (2006) defende que uma das prioridades do “ordenamento territorial” deve ser:

[...] o combate ao aumento das desigualdades e da exclusão sócio-espacial deve ser o ponto primordial a ser considerado. Sempre cientes de que as desigualdades espaciais não são um fenômeno que pode ficar restrito – ou mesmo ser priorizado – em termos de uma escala específica, como a escala “regional”. Atacar as desigualdades sócio-espaciais, por um novo ordenamento territorial, significa atacá-las em seus múltiplos níveis, a começar pelo intra-urbano, especialmente no caso das grandes metrópoles nacionais, passando depois pelo meso-regional e chegando até o macro-regional, onde está incluída, de forma mais ou menos implícita, a própria relação nacional-global. (HAESBAERT, 2006, p. 122).

O mesmo pensador, nessa obra de 2006, na página seguinte afirma que “Um ‘reordenamento territorial’ integrado, hoje, é necessariamente multiescalar e multiterritorial, no sentido da combinação não simplesmente dos espaços político, econômico, cultural e ‘natural’, mas das múltiplas escalas e formas espaciais (incluindo os territórios-rede) em que eles se manifestam”.

O Programa Territórios da Cidadania baseia-se no conceito geográfico de território para pensar as ações nos territórios estipulados. Assim, por exemplo, a 3ª Feira do Leite utiliza esse mesmo direcionamento para ampliar e dinamizar a cadeia produtiva leiteira no Território Cone Sul (MS).

¹⁹ Ordenamento territorial é uma expressão muito utilizada pelos órgãos de governo para fazerem referência à política territorial, a exemplo o Programa Territórios da Cidadania.

Os fluxos não têm a mesma rapidez. A velocidade de uma carta não é a de um telegrama, um telex, um fax. Os homens não percorrem as mesmas distâncias no mesmo tempo, dependendo dos meios com que contam. Mas, no espaço geográfico, se as temporalidades não são as mesmas, para os diversos agentes sociais, elas, todavia, se dão de modo simultâneo. Constatamos, de um lado, uma assincronia na seqüência temporal dos diversos vetores e, de outro lado, a sincronia de sua existência comum, num dado momento. O entendimento dos lugares, em sua situação atual e em sua evolução, depende da consideração do eixo das sucessões e do eixo das coexistências. (SANTOS, 2004, p. 159).

Esses eixos de “sucessões” e de “coexistências”, além de configurarem o lugar, também refletem no território. Em outra obra, Santos (2006, p. 95) trata da categoria *evento*, sobre a qual afirma que “os eventos mudam as coisas, transformam os objetos, dando-lhes, ali mesmo onde estão, novas características”, sendo que existem os “eventos naturais” e os “sociais ou históricos”. Os naturais são os desencadeados pela própria natureza, que se encarrega de alterar sua dinâmica. Já os eventos sociais ou históricos “resultam da ação humana, da interação entre os homens, dos seus efeitos sobre os dados naturais”. São os eventos sociais ou históricos que mais nos interessam para analisar a categoria território utilizada por uma política pública como o Programa Territórios da Cidadania.

1.5 Desenvolvimento: regra sem exceção

O desenvolvimento tornou-se um objetivo natural nas sociedades capitalistas. Tornou-se a regra a ser seguida. Atingir o desenvolvimento é a meta. Governos utilizam o discurso²⁰ do desenvolvimento em suas políticas. Castoriadis (1987) faz uma indagação crítica sobre o “desenvolvimento” estabelecido como meta fundamental através da racionalização do trabalho:

O que é “desenvolvimento”, por que o “desenvolvimento”, “desenvolvimento” de que e em direção a quê? Como já se notou, o termo “desenvolvimento” começou a ser empregado quando se tornou evidente que o “progresso”, a “expansão”, o “crescimento” não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todas as sociedades humanas, cuja efetivação (realização) se pudesse considerar como inevitável, mas propriedades específicas – dotadas de um “valor positivo” – das sociedades ocidentais. Estas foram consideradas, então, como sendo sociedades “desenvolvidas”, entendendo-se com isso que elas eram capazes de produzir um “crescimento auto-sustentado”; e o problema parecia consistir unicamente nisto: conduzir as demais sociedades à famosa “etapa de decolagem”. (CASTORIADIS, 1987, p. 140).

Segundo Ianni (1989, p. 101):

²⁰ No primeiro mandato do governador André Puccinelli, do Mato Grosso do Sul, o *slogan* do estado era: “MS Rumo ao Desenvolvimento”. Atualmente, no seu segundo mandato: “MS em Pleno Desenvolvimento”.

O desenvolvimento não deve ser visto apenas como acumulação material de mercadorias, cristalização do trabalho alienado. É também abdicação deliberada do desfrute do trabalho objetivado, para que a sociedade rompa e supere o subdesenvolvimento, para que as gerações posteriores desfrutem de outras condições de existência (IANNI, 1989, p. 101).

Apesar do argumento de Octavio Ianni, quando se fala em desenvolvimento, a idealização é o crescimento econômico. Dessa forma, popularmente, desenvolver-se é acumular riquezas, é participar do consumo e elevar continuamente a renda. Ocorre, porém, que a relação de desenvolvimento como crescimento econômico vem de ideologias plantadas pelo mercado capitalista, que, nas suas ações e necessidades de expansão, pregam um modelo de desenvolvimento que se adéqua ao formato confortável para a sua constante reformulação. Dessa forma, Ianni (1998) afirma que:

A industrialização do tipo capitalista, como ocorre no Brasil, produziu-se com o desenvolvimentismo, que é seu ingrediente ideológico fundamental. Nacionalista ou associado ao capital externo, esse desenvolvimentismo faz parte da corrente de idéias característica dessa etapa de transição do sistema econômico-social nacional. No processo de conversão do capital agrícola, comercial e bancário em capital industrial, essa doutrina constitui-se como uma visão prospectiva da civilização industrial em poder político, em que a hierarquia das classes sociais se reordena em uma nova configuração. O Estado patrimonial se converte em Estado burguês. Nessa concepção, desenvolvimento significa industrialização. [...] É a ideologia da nova classe dirigente, na fase de ascensão ao poder. (IANNI, 1989, p. 98).

A busca pelo desenvolvimento a qualquer custo está intimamente ligada ao Estado. As políticas públicas e/ou governamentais atendem a essa voracidade pelo crescimento econômico. Assim, algumas políticas são pensadas para satisfazer exigências do mercado e promover “o desenvolvimento da sociedade”.

Conforme Castoriadis (1987, p. 146), “[...] o desenvolvimento histórico-social consiste em abandonar qualquer estado definido, em atingir um estado que não é definido por nada exceto pela capacidade de atingir novos estados”. Assim, portanto, o desenvolvimento é constante, sempre há o que mudar, ou seja, “[...] é um desdobramento indefinido, sem fim (nos dois sentidos da palavra fim)” (p. 146).

Um exemplo de política para promover o desenvolvimento foi a política dos polos. Depois, no entanto, com o desgaste desse modelo (que concentrava a indústria em regiões-polo), a inoperância da política dos polos industriais faz surgir a política dos eixos (SOUZA, 2003). Essa nova política, conforme Souza (2003, p. 1), teve início com “o Plano Plurianual de Investimentos – PPA 2000/2003” e o programa dele derivado, denominado “Avança Brasil”. Para formular essa nova proposição política, o BNDES e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão contrataram o Consórcio Brasiliana, coordenado pela

empresa internacional Booz-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., para a produção do estudo denominado “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (SOUZA, 2003, p. 2).

A formulação de eixos para o desenvolvimento e a integração visava integrar o Brasil ao mercado global. Em um mercado competitivo não seria viável a manutenção da política de polos, pois não aproveitaria todo o potencial territorial do espaço brasileiro. Na política dos eixos, a possível produção de espaço é pensada estrategicamente, em conformidade com os aspectos naturais, geográficos e logísticos.

Segundo Souza (2003, p. 8), “[...] a economia capitalista reclama condições territoriais indispensáveis para a sua produção e sua regulação e tais eixos caracterizam-se pela sua inserção numa cadeia produtiva mundial”. Tal reformulação, através de eixos, atenderia mais a uma necessidade do grande capital para poder continuar se desenvolvendo a partir de novas readequações do espaço produtivo.

Gómez (2006) faz um resgate histórico do uso do discurso sobre a importância do progresso e do desenvolvimento para a sociedade, resgate no qual afirma:

O desenvolvimento tem servido como estratégia de paz (imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial), para combater o comunismo (por exemplo, ao longo da Guerra Fria), para combater os nacionalismos progressistas (por exemplo, na América Latina, nos anos 1960 e 1970), para aliviar a pobreza que o próprio neoliberalismo provoca, com seus ajustes estruturais etc. Atropelando os Direitos Humanos, a Justiça ou a Democracia, o capitalismo se impõe em muitas ocasiões como falacioso guardião maior do desenvolvimento dos países e dos povos. “Tudo pelo desenvolvimento”, brada, enquanto cerceia democracias incipientes, reduz orçamentos em programas sociais, libera empréstimos para os países pobres, que beneficiam empresas dos países ricos ou bombardeia civis em nome da liberdade. (GÓMEZ, 2006, p. 29).

O desenvolvimento a qualquer custo, conforme o autor, é o modelo imposto principalmente ao Ocidente. Padrões de consumo são estimulados e relacionados à qualidade de vida. As inovações tecnológicas impõem uma modernidade necessária para pertencer ao mundo desenvolvido. Tudo isso, permeado por um discurso de que o desenvolvimento promoverá melhores oportunidades à sociedade, melhor “qualidade de vida” e ampliação da renda.

O que acontece, porém, é que o desenvolvimento apresentado, a solução prometida, se cumpre na lógica do mercado. Dessa forma, o discurso do desenvolvimento, tal como o capitalismo, precisa se reinventar constantemente para manter a ideologia dos governos e sociedade civil em consonância com a necessidade de sempre concentrar esforços para

conceber um Estado desenvolvido. A constante necessidade de troca da “roupagem” do desenvolvimento provoca a mudança do foco deste sobre o espaço, que, conforme Gómez (2006, p. 44-45):

A crise periódica dos modelos de desenvolvimento, questionados por suas limitações e seus poucos resultados, impelidos a adaptar-se à realidade cambiante, desemboca, nas últimas duas décadas, numa vinculação explícita a referenciais espaciais. A ênfase no local, a conformação de um território que seja o ponto de apoio das propostas de desenvolvimento ou a incorporação da diversidade territorial, como forma de intervir mais eficientemente, constituem uma nova via de escape do atoleiro em que o desenvolvimento vinha se empantanando, depois de décadas de estratégias que tomavam o espaço como plano, esterilizado, depositário de investimentos que serviriam como impulsores do progresso. Com o desenvolvimento local, a partir do final dos anos 1980, e o desenvolvimento territorial, desde os primeiros anos da década de 2000, dá-se explicitamente esse reconhecimento da necessidade de atentar-se para a diversidade territorial, nas estratégias de desenvolvimento. (GÓMES, 2006, p. 44-45).

Atualmente, a tendência, conforme o exposto, é focar o desenvolvimento no espaço local, aproveitar aquilo que há disponível localmente para gerar progresso e renda. A lógica dessa mudança de percepção e utilização dos espaços vem das necessidades de mercado, principalmente do mercado externo, conforme já abordamos (o caso dos polos e dos eixos).

No Programa Territórios da Cidadania, o discurso principal quanto ao seu objetivo é o de buscar o desenvolvimento sustentável. Segundo Abreu (2003), a sustentabilidade compreende o equilíbrio entre os recursos naturais e a economia. Quanto aos recursos naturais, “[...] percebe-se a racionalidade e a preocupação de viabilizar as gerações futuras, sem impedir o processo de avanço da produção de mercadorias”. Por outro lado, quanto à economia, “[...] aparece a ideia de que os recursos são limitados e devem ser direcionados para ações que possam promover/criar postos de empregos e geração de renda” (ABREU, 2003, p. 299).

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável busca contemplar as exigências do mercado, pensando no “equilíbrio da natureza”. Nesse sentido, conforme fontes oficiais²¹, o Programa Territórios da Cidadania busca saídas nas forças produtivas locais e nos potenciais da natureza local para avançar rumo a um “desenvolvimento sustentável”.

²¹ Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>. Acesso em: jul. 2012.

2 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: fundamentos e perspectivas ideais e discursivas

Conforme o discurso governamental, através do Ministério da Integração Nacional, ao apresentar o histórico da Política Nacional de Ordenamento Territorial, aponta-se que:

O Ordenamento Territorial (OT) é uma questão política associada à mudança de natureza do Estado e do território, e da relação do Estado com seu território. É também, portanto, um desafio conceitual. Fatos políticos – e sociais em geral – só podem ser compreendidos em sua historicidade. Historicidade do sistema mundial, das formas e do peso da influência das relações externas, historicidade embutida na sociedade, nos processos decisórios e nas instituições domésticas que moldam a trajetória de um Estado-Nação. Projetos nacionais resultam do ajuste desta interação, e o OT segue a lógica do projeto nacional tendo, portanto, objetivos particulares aos Estados-Nação em diferentes contextos históricos. O desafio conceitual do Ordenamento Territorial (OT) está, portanto, associado à questão política, da nova relação Estado-território, unidade indissociável até recentemente, mas hoje rompida por novas forças no contexto da globalização.²² (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2006, p. 12).

Segundo o discurso oficial, observa-se a preocupação em ordenar o território para o novo contexto global. Fala-se da historicidade que envolve tanto os espaços, quanto as sociedades e as formas de relações com o mercado externo. Por isso, o Ordenamento Territorial seria uma ferramenta para “corrigir”, “direcionar” e “orientar” um modelo de produção de espaços alinhados com as novas tendências de crescimento e de desenvolvimento.

Em novembro de 2003 foi realizado, em Brasília, um evento organizado pelo Ministério da Integração, com o título: “Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT”. Na ocasião, vários autores proferiram palestras sobre o tema e, no encerramento, Bertha Becker (2005, p. 75-76) fez uma síntese das discussões da oficina:

O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços de interesses estratégicos ou usos especiais. Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, numa visão de contigüidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do território. Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades de modo a alcançar sua meta, que é a compatibilização de políticas públicas em seus rebatimentos nos espaços, evitando-se conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. A atribuição do governo federal é a implementação de macroestratégias de ocupação e uso do espaço, instalação de equipamentos e infra-estruturas, defesa da soberania e das fronteiras e ações especiais em áreas críticas ou prioritárias. [...] Ordenar o território é pensar a atuar

²² Brasil. Ministério da Integração. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>. Acesso em: jul. 2012.

no conjunto de forças que modelam o desenvolvimento do país a partir de um olhar da União e de uma estratégia que vise coordenar as políticas setoriais. Implica a capacidade de pensar a agir em três frentes: nas escalas de sub-regiões e dos lugares, no ordenamento das redes ou no controle e coordenação onde é escassa a presença do Estado, e no estabelecimento de conexões entre os focos dinâmicos da economia e áreas marginalizadas desse processo. Ou seja, a coordenação de redes e fluxos é considerada como elemento essencial do ordenamento territorial. [...] Os objetivos do PNOT seriam, assim: reduzir as desigualdades socioespaciais e o correspondente grau de exclusão socioeconômica da população, incluindo não apenas a melhoria das condições materiais em sentido mais estrito, mas também a acessibilidade às conexões que estimulam a formação de redes ou articulações extra-locais, única forma de efetuar e consolidar mudanças efetivas; aumentar o nível de representatividade dos espaços políticos; fomentar o comprometimento público com as iniciativas das múltiplas identidades culturais locais; atua num des-reordenamento que integre múltiplas escalas, envolvendo-se, no caso brasileiro, pelo menos quatro escalas básicas: o município, a meso-região, os estados da federação e a macrorregião.

O documento governamental do Ministério da Integração, marco referencial da política territorial, toma como base conceitos de território para instituir a política territorial. Nesse documento é abordado o conceito de território:

O conceito de **Território** tem várias raízes, porém, para o presente documento, considerou-se tão somente que, à medida que se construíram e consolidaram os Estados-Nação, o território passou a ser identificado com o espaço do Estado-Nação, sustentáculo físico da soberania nacional. Território associa-se, portanto, à noção de soberania, poder e controle, além de conter uma dimensão simbólica, um sentido de enraizamento, uma evidência de construção compartilhada e um papel na construção das identidades sociais. Do ponto de vista jurídico, o território é a “extensão ou base geográfica do Estado, sobre a qual ele exerce a sua soberania e que compreende todo o solo ocupado pela nação, inclusive ilhas que lhe pertencem, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes, golfos, baías, portos e também a faixa do mar exterior que lhe banha as costas e que constitui suas águas territoriais, além do espaço aéreo correspondente ao próprio território”. (HOUAISS, 2004).

Por outro lado, a visão histórica permite considerar o território como a materialidade sobre a qual assenta uma sociedade e as transformações que advêm das relações que entre eles se estabelecem, tornando possível se falar em “território usado” (SANTOS e SILVEIRA, 2001). Nas sociedades humanas, tal processo é socialmente construído, supondo-se assim que o território consubstancia o “sentimento de consciência da sua apropriação” (BRUNET, ROBERT E THÉRY, 1992, p. 480) por parte do grupo que dele se apossou, e que se dispõe a defendê-lo. Ao se apossar conscientemente do seu pedaço do país, tal grupo começa a produzir um território, transformando o “espaço que lhe preexiste”, um processo inevitável, já que “o espaço organizado é uma dimensão intrínseca das sociedades, tanto quanto o seu produto” (BRUNET, 2001). Nestes termos, podemos destacar tanto os aspectos físicos, históricos e, sobretudo, simbólicos embutidos no conceito de território.

No novo contexto mundial, vem se alterando o conceito do território, adotando-se o proposto por Raffestin (1980), Sack (1993) e Becker (1988): **Território** é o espaço da prática. Por um lado é o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território. É a face vivida e materializada do poder. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2006, p. 13-14).

Através dessa visão conceitual de território considerada pelo governo, é lançado o marco legal da política territorial:

Em 20 de maio de 2003, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou a lei nº 10.683, que define as atribuições de cada ministério, e que em seu artigo 27, inciso XIII, letra L e parágrafo 3º, incumbiu o Ministério da Integração Nacional, junto com o Ministério da Defesa, de coordenar o processo de formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial. A competência administrativa desta política cabe à Secretaria de Política de Desenvolvimento Regional (SDR), estrutura político-administrativa com competência para absorver as políticas voltadas à promoção da coesão social e econômica do território brasileiro. Consolidou-se, assim, a vinculação legal entre as políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial, atribuídas à mesma Secretaria do MI (SDR) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2006, p. 19-20, grifo nosso).

No bojo dessas discussões nasce um direcionamento para um planejamento territorial e não mais setorial. Assim, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, em 2003, é lançado, no início do governo Lula, o Programa Territórios Rurais, que originou o atual Programa Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios Rurais foi a primeira política pública de foco territorial implantada no Brasil. Inicialmente tratava-se de um programa de foco rural e local, no qual eram pensadas ações territoriais de âmbito rural. Com as experiências desse programa, o governo avança em 2008, em uma ampliação envolvendo não apenas a questão rural, mas também urbana, originando o Programa Territórios da Cidadania, que, pelo discurso oficial:

O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia²³.

O objetivo da política territorial, segundo fontes do governo, seria de reduzir a pobreza, diminuir as desigualdades sociais e promover inclusão social. A novidade da abordagem territorial enquanto política está no modelo de gestão participativa, um tipo de gestão que abre espaço à participação da “sociedade” nas escolhas estratégicas para os territórios.

O Programa Territórios da Cidadania foi lançado em 25/2/2008 e, na ocasião, o presidente Luis Inácio Lula da Silva discursou sobre o programa:

Eu acho que nós estamos vivendo um período, no Brasil, que nos permite criar coisas novas para aperfeiçoar coisas que tínhamos feito há alguns anos e, ao mesmo

²³ Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>. Acesso em: jul. 2012.

tempo, ir criando na cabeça da sociedade brasileira a idéia de que o Brasil, decididamente, está disposto a se transformar numa grande nação. E tudo começou com a idéia do PAC. Eu vou repetir isso porque é sempre importante a gente martelar na consciência das pessoas as coisas, porque muitas vezes as pessoas vêem o prato feito e não se lembram quantas queimadas a pessoa que foi para o fogão teve, para fazer aquela comida. O PAC possibilitou que... Depois do PAC feito para o desenvolvimento, o PAC do crescimento econômico, da infra-estrutura, da urbanização de favelas, de saneamento básico, do Luz para Todos, o PAC foi construído em outras áreas dentre as quais essa, Territórios da Cidadania, porque aí todo mundo aprendeu a fazer PAC. Cada ministro apresentou um pacotinho do seu PAC, tem PAC para todo mundo se divertir até o final do mandato. Mas esse Territórios da Cidadania, quando foi apresentado para nós, ainda no ano passado, eu me convenci – e fiz questão de dar os parabéns ao companheiro Guilherme e à equipe que trabalhou – quando eles apresentaram o Territórios da Cidadania, eu me convenci de que nós tínhamos conseguido elaborar o mais extraordinário programa de atendimento de políticas de oportunidades combinadas com políticas sociais que nós já tínhamos preparado no Brasil. Me convenci disso. E, sobretudo, porque a execução dele depende da construção das parcerias. Não é possível fazê-lo dar certo daqui de Brasília. O Bolsa Família, você consegue fazê-lo dar certo pela eficácia que o Ministério montou, nos acordos com a Caixa Econômica Federal, em que o presidente da República não sabe quem recebe. Mas este, as pessoas vão ter que estar de corpo e alma presentes, acompanhando, porque envolve dezenas de ministros e envolve ações desde fazer o registro civil de uma criança que nasce – e no Brasil tem muitas que não são registradas – até você criar condições (Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Territórios da Cidadania Palácio do Planalto, 25 de fevereiro de 2008)²⁴.

No discurso do então presidente Lula percebe-se uma das principais características dadas ao programa, que é a participação local. Ao dizer que o programa não funciona “de Brasília”, mas para ter sucesso deve ser pensado em suas localidades, o ex-presidente expõe a “descentralização” pensada para essa política, na qual se permitem decisões na base, no local onde ocorre o problema e não de cima para baixo.

O Programa Territórios da Cidadania surgiu como política de governo com a finalidade de produzir novas espacialidades e de promover o desenvolvimento. O PTC nasce com o propósito principal de integrar as três esferas de poderes que compõem o Estado brasileiro, constituído que é pelo sistema federativo. O programa possui o objetivo de funcionar como uma plataforma de unificação/integração de políticas de inclusão social em uma única plataforma gerenciadora que possa promover o desenvolvimento efetivo e estruturante.

Atualmente o Programa Territórios da Cidadania é composto por 120 territórios (Figura 02).

²⁴ Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Territórios da Cidadania, no Palácio do Planalto, 25 de fevereiro de 2008. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em: jul. 2012.

Para o conjunto dos 120 territórios da Cidadania foram previstas para o ano de 2010 um total de 169 Ações por meio do Programa Territórios da Cidadania, com a previsão de investimento de R\$ 27.393.167.127,25. Até 31 de dezembro de 2010, o Portal da Cidadania recebeu informações sobre a execução de 141 ações. Para estas ações informadas, o valor previsto é de R\$ 26.583.787.248,48. Até esta data foram executados R\$ 19.702.775.371,22 (BRASIL – TERRITÓRIOS DA CIDADANIA).²⁵

Conforme esses dados de investimentos no programa, podemos afirmar que se trata de uma política de grande magnitude, pela concentração de investimentos. É, no entanto, importante salientar que o programa agrupa políticas que já estavam em funcionamento, como é o caso do Programa Bolsa Família, de grande impacto social enquanto resgate da renda da classe dominada. O Programa Bolsa Família serve como exemplo para demonstrar a transformação do Programa Territórios Rurais em Programa Territórios da Cidadania. O termo “cidadania”, aplicado na reformulação do programa, traz significados mais amplos da territorialização pretendida. Pelas palavras de Santos (2011, p.113-114):

A multiplicidade de situações regionais e municipais, trazida com a globalização, instala uma enorme variedade de quadros de vida, cuja realidade preside o cotidiano das pessoas e deve ser a base para uma vida civilizada comum. Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. [...] Trata-se, em ambas as etapas, de uma construção de baixo para cima cujo ponto central é a existência de individualidades fortes e das garantias jurídicas correspondentes. A base geográfica dessa construção será o lugar, considerado como espaço de exercício da existência plena.

Dessa forma, a cidadania seria construída “de baixo para cima”, de forma descentralizada e não com políticas pré-programadas como nas décadas passadas, quando o planejamento nacional-desenvolvimentista dominava o modelo de desenvolvimento econômico.

Segundo o coordenador regional (Centro-Oeste) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Eder Francisco de Araújo, o Programa Territórios da Cidadania:

– É um programa que surgiu para poder beneficiar aqueles territórios que têm maior índice de pobreza, em todos os sentidos, não somente no econômico, como sociais, falta de infraestrutura. (...) Vem pra poder articular políticas pra estes territórios onde a população são mais carentes, então a gênese dele é pra isso e ainda tem alguns critérios para que o território seja incluído, um deles é o IDH, depois onde que tiver a maior quantidade de quilombolas, comunidades indígenas, estas populações que, de certo modo, as políticas não

²⁵ Disponível em: http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico_do_programa?sdt_code=. Acesso em: jul. 2012.

conseguiram atingir, não conseguiram beneficiar, também a questão da reforma agrária onde que tivessem maior número de assentamentos, então foram os critérios colocados para poder estar incluindo os territórios para o programa “Territórios da Cidadania.”²⁶

De acordo com o exposto, os órgãos governamentais estabelecem algumas características de identidade para a delimitação dos territórios. Depois de estabelecidos, espera-se que os territórios sejam espaços de articulação política deles próprios, que sugiram as demandas e os indicativos de decisões em relação às ações que possam induzir desenvolvimento. O território, numa compreensão clássica, era considerado como sinônimo de soberania do Estado, relativo ao poder e ao controle. Diferentemente, no entanto, nesse Programa, o conceito é renovado com base na evolução teórica do conceito de território.

Essa ampliação do conceito, buscada na geografia, é uma forma de dar conta de planejar políticas que se adéquem à base conceitual de território. Um fato importante é que o conceito de território adotado é baseado em Raffestin (1980), Sack (1993) e Becker (1988), autores consagrados da geografia, cujas obras servem de base para os conceitos atuais de território.

Quando se fala em território, tradicionalmente se invoca o senso comum, como se fosse um domínio, um espaço que é dominado por algum poder, seja o poder do Estado ou um poder particular. Ocorre, no entanto, que o sentido geográfico de território é bem mais complexo do que apenas sentido de dominação e posse disseminado popularmente.

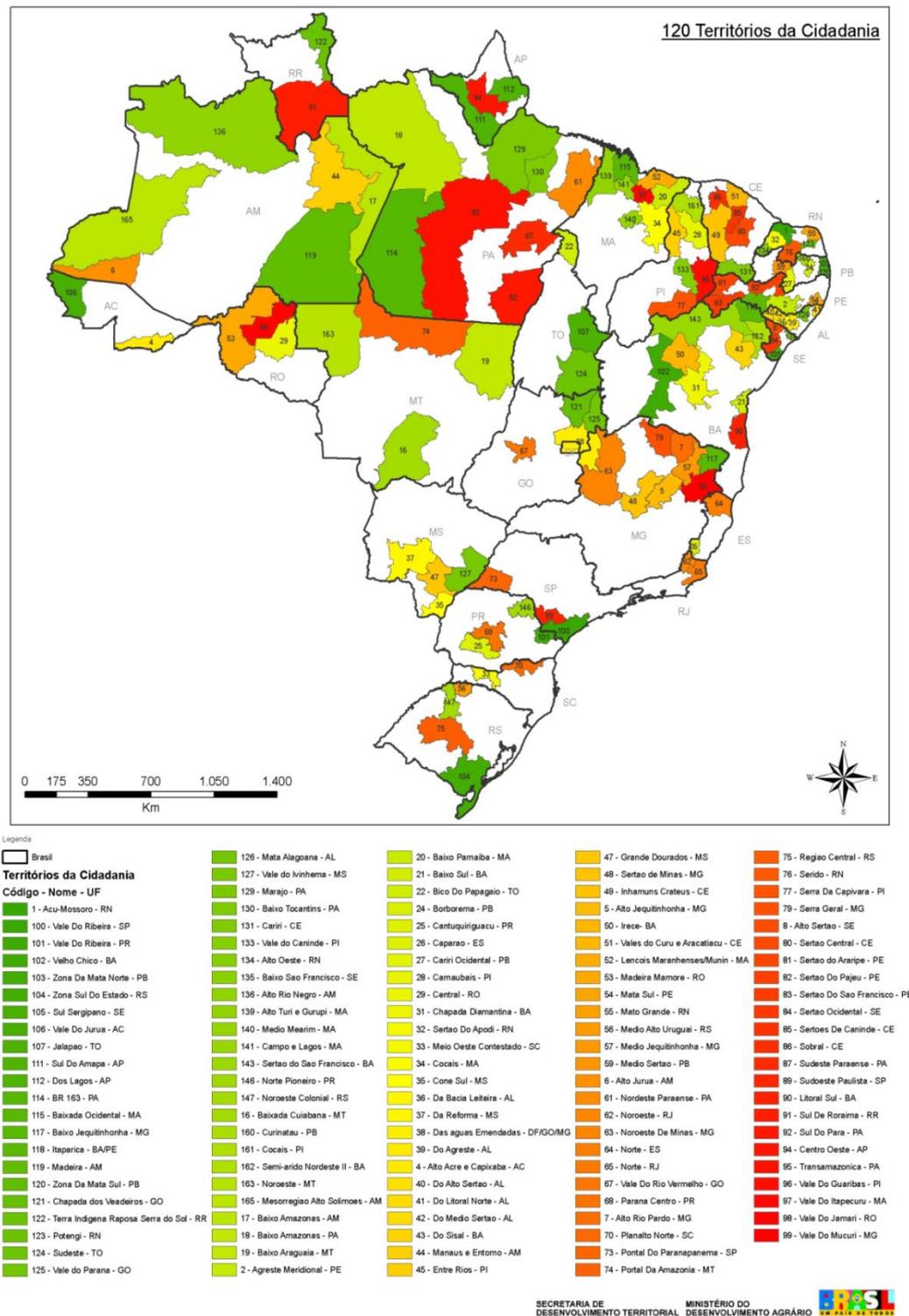
O Programa Territórios da Cidadania incorporou o conceito geográfico de território para orientar a política de desenvolvimento de caráter territorial. Dessa forma, para compreender a dinâmica dessa política, é fundamental a compreensão do que é o território.

Nos encontros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território Cone Sul, quando são debatidas possíveis ações a serem implementadas, o primeiro argumento levantado pelo grupo é se tal iniciativa é territorial ou não. Esse questionamento pode ser verificado através de um trabalho de campo realizado na cidade de Iguatemi-MS, em maio de 2011. Na ocasião participamos de uma assembleia do Colegiado Territorial na qual se discutia a aprovação de projetos para o Território Cone Sul.

Dessa forma, nas apresentações dos projetos naquela ocasião, as primeiras indagações eram: – O projeto é territorial? O entendimento do grupo, pela nossa observação, era o de que, para ser territorial, o projeto deveria contemplar a maioria dos municípios envolvidos.

²⁶ Entrevista realizada em 3 de dezembro de 2011, em Iguatemi (MS), durante a 3ª Feira do Leite.

FIGURA 02: Representação dos 120 Territórios da Cidadania²⁷



Fonte: Programa Territórios da Cidadania

²⁷ Figura 1: Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>. Acesso em: jul. 2012.

Quando o grupo pensa em ação territorial, isso significa que a política pública, na qual eles estão inseridos a partir da gestão participativa, utiliza o conceito de território para escolher e definir ações que estimulem o espaço que compreende o território de maneira dinâmica. Por isso, para analisar se as ações do referido programa cumpre suas propostas (de produzir territorialidades), há a necessidade de compreender os propósitos da política territorial.

De acordo com Favareto (2008), as políticas de desenvolvimento em âmbito nacional tiveram uma orientação para “pensar” o território e não as regiões, a partir de 2003, quando é criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT –, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). As regiões são contempladas, mas através do desenvolvimento endógeno originado pelos territórios que elas abrangem.

As políticas de desenvolvimento regional perdem espaços institucionais, segundo Sandra Lencioni (1989, p. 128), por conta da “[...] crise de rentabilidade do capital industrial que reduziu o papel da mobilidade espacial do capital como mecanismo privilegiado de se contornar a rentabilidade do capital industrial”.

O foco regional objetivava levar o desenvolvimento às regiões brasileiras via industrialização, pois se acreditava que a inserção das regiões numa dinâmica industrial promoveria avanços econômicos. No entanto, a crise do capitalismo industrial na década de 1970 e 1980 e a difusão do capitalismo financeiro colocaram em questionamento o modelo de desenvolvimento regional (LENCIONI, 1989). Novas categorias geográficas (científicas) ganharam destaque nas políticas institucionais do Estado, entre elas, o território, base da política (PTC) que analisamos.

Assim, conforme Jorge Luis Favaro et al. (2011):

A estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais vem sendo implementada pelo governo Federal desde 2003 com a criação da SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. A proposta inicial de desenvolvimento territorial está apoiada no documento “Marco Referencial ao Desenvolvimento de Territórios Rurais” de 30 de maio de 2005. O documento destina-se a orientar a implementação das ações abrangidas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, constante no Plano Plurianual 2004-2007, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A orientação estratégica do Governo Federal para esse período direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Nesses marcos, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) incorporar e implementar novas estratégias e critérios para a intervenção pública em prol do desenvolvimento sustentável, prioritariamente nos espaços rurais de maior demanda social. (FAVARO, J. L. & GÓMEZ, J. M., 2011, p. 3).

Em 2005, o MDA divulgou o documento de apoio nº 2, documento no qual apresenta um guia para o planejamento chamado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse guia serviria como orientação (um instrumento, uma espécie de manual) para os territórios traçarem os seus planos territoriais. Além disso, na apresentação do documento, foi definido o papel da SDT, que seria de:

Aprimorar as capacidades e habilidades dos atores para realizarem a gestão compartilhada do desenvolvimento dentro dos princípios da gestão social. Isto significa, também, ampliar as capacidades em torno de três processos da gestão: o de “planejamento” para apoiar o processo de tomada de decisões coletivas, definindo eixos que apontem os rumos estratégicos do desenvolvimento do território e aglutinem políticas, programas e projetos em torno dos interesses da maioria dos segmentos sociais envolvidos: a “organização” para fortalecer as redes, arranjos institucionais e parcerias, para perseguir os resultados e objetivos concertados, pactuados e materializados nos planos e projetos: e o “controle social” para criar no território um ambiente que estimule a renovação dos processos de gestão, evitando práticas tradicionais que em nada contribuem para a autonomia e para a participação, valorizando os comportamentos éticos e o comprometimento com os interesses coletivos. (MDA, 2005, p. 5).

Percebe-se a preocupação de que surjam relações que possam envolver os sujeitos dos espaços a serem desenvolvidos como territórios. O foco político de desenvolvimento deixa de ser setorial (local) e passa a ter orientação local/territorial. O objetivo continua sendo o desenvolvimento. Busca-se, no entanto, um desenvolvimento que envolva principalmente os pequenos produtores (da agricultura familiar) através de um novo modelo de gestão. Sobre essa mudança de rumo das políticas, autores como Carmem Lúcia Santos e outros afirmam que:

As intervenções governamentais delineiam-se não mais ancoradas no discurso de desenvolvimento regional, mas sob a direção das emergentes expectativas do desenvolvimento local/territorial, que se constitui como a mais recente orientação das políticas de desenvolvimento rural. Trata-se de um enfoque que avança no caminho da ênfase espacial que o desenvolvimento ganha, sobretudo, a partir da década de noventa. O Estado começa a investir em políticas públicas com o propósito de inserir no mercado os agricultores familiares, criando novos arranjos territoriais com o objetivo de romper com enfoques setoriais. Utiliza-se o “território” como referência cultural e palco de ações, com o envolvimento pactuado de atores locais na elaboração e funcionamento dos processos decisório, reforçando-se o processo de empoderamento, com a criação de um ambiente de descentralização política e administrativa. (SANTOS et al., 2010, p. 2).

No lançamento do marco referencial para a política territorial, em 2003, sob o título “Referências para o Desenvolvimento Rural Sustentável²⁸”, é explicada a decisão/escolha pela política territorial:

²⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de

Esta decisão teve como resultado a proposta de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a formulação do programa apresentado, e acolhido, no âmbito do Plano Plurianual do Brasil, 2004-2007, ora em tramitação no Congresso Nacional. Esse programa, a própria SDT, a Rede de Organismos Colegiados para o Desenvolvimento Rural Sustentável, os demais órgãos da administração pública federal com ações confluentes no desenvolvimento sustentável, os governos estaduais e municipais, e um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, além das próprias populações dos territórios rurais, constituem a base política, institucional e humana desta proposta. (BRASIL, MDA, 2003, p. 9).

Esse era o início do Programa Territórios Rurais, que priorizava o desenvolvimento sustentável dos sujeitos envolvidos com a agricultura familiar. O referido programa tinha como objetivos, nas palavras de Favaro & Gómez (2011, p. 3):

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

Segundo Favaro & Gómez (2011, p. 4), o PTC teve como objetivo geral:

[...] a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com: integração de políticas públicas a partir do planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas; ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania; inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadoras rurais; quilombolas e indígenas.

A finalidade maior do PTC é mover/orientar o desenvolvimento econômico-social a regiões que possuem baixo índice de desenvolvimento humano – IDH. No *site* oficial do PTC encontramos a seguinte definição:

O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.²⁹ (BRASIL, 2012).

Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003, 36 p.

²⁹ Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>. Acesso em: 4 jul. 2012.

A integração entre os governos surge como uma ação inédita na política pública brasileira de sensibilizar a importância do engajamento político local, regional e nacional. Essa integração é uma medida de descentralização das políticas, uma forma de dar “liberdade” à sociedade civil em escolher e decidir as políticas essenciais para os seus ambientes de convívio e, ao mesmo tempo, é uma forma de dividir as responsabilidades da implementação das políticas públicas entre as três esferas governamentais e a sociedade “organizada” (termo utilizado com frequência nos documentos oficiais do PTC).

O Programa Territórios da Cidadania conta com o apoio de um Programa de Infraestrutura, o PROINF, gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

O Proinf é uma ação orçamentária de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), integrante do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (PPA 2012-2015) e tem a finalidade de financiar projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e priorizados pelos territórios.³⁰ (MDA).

O PROINF funciona como um órgão gerenciador dos financiamentos dos projetos. Os colegiados e as entidades parceiras (empresas que prestam serviços aos colegiados) requerem os projetos ao PROINF, que analisa se as solicitações se enquadram em projetos territoriais e, em caso afirmativo, viabilizam os recursos. Dessa forma:

O Proinf apoia, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), ações de municípios, consórcios públicos, estados e União, na forma de investimentos destinados às comunidades rurais e parceiros estratégicos do MDA localizados em territórios rurais.

A ação tem por finalidade financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) dos territórios rurais, tendo como foco investimentos voltados para a inclusão produtiva, o fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação e o estímulo a uma maior articulação de políticas públicas nos territórios. (MDA)³¹.

A definição do Colegiado territorial pelas fontes governamentais é de que:

O colegiado territorial é uma institucionalidade que reúne representantes do poder público e da sociedade civil atuantes no território, com o objetivo de ampliar a participação social, a representação das organizações que compõem o território e a articulação necessária para a gestão social das políticas públicas.

³⁰ Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf. Acesso em: jul. 2012.

³¹ Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf. Acesso em: jul. 2012.

Seu principal instrumento na estratégia de desenvolvimento territorial se expressa nos projetos estratégicos e/ou eixos que compõem o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Os projetos estratégicos constantes do PTDRS é que deverão se transformar em propostas técnicas visando o acesso aos recursos do Proinf.

O colegiado territorial é o principal espaço de negociação, articulação, decisão e priorização das propostas técnicas a serem apresentadas ao Proinf. É nesse ambiente que deve ser garantida a sua qualidade técnica e pertinência com a visão de desenvolvimento de um determinado território, expressa no PTDRS, bem como com as programações de investimentos estaduais, federais e municipais, principalmente em obras de infraestrutura a serem realizadas dentro ou fora do território, mas que venham a impactar no desenvolvimento. Assim, é imprescindível a participação de representantes dos governos federal, estadual e municipais nos colegiados territoriais, principalmente nas reuniões de definição dos investimentos do Proinf. (MDA – PROINF)³².

O colegiado territorial – CODETER – é o espaço de debate e diálogo entre os membros da administração pública e da sociedade civil organizada. O objetivo principal do CODETER é o de pensar os possíveis processos de desenvolvimento através das vias territoriais.

2.1 Dinâmica política do Programa Territórios da Cidadania

O Programa Territórios da Cidadania é estruturado em três níveis de atuação, que são:

O Comitê Gestor Nacional, que reúne os Ministérios parceiros do Programa, define os Territórios atendidos, aprova diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa. **O Comitê de Articulação Estadual**, composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios, apóia a organização dos Territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do Programa. **O Colegiado Territorial**, composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada Território, é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa. (BRASIL, 2009, p. 4).

A integração dos governos, federal, estaduais e municipais consolida-se pelo conjunto desses três coletivos. Essa estrutura é fruto do processo de descentralização que vem ocorrendo no Estado desde os anos 1990 em função da incorporação dos anseios democráticos advindos da sociedade organizada. Segundo Klering et al. (2010, p. 13):

O elemento central da redefinição da esfera pública brasileira foi a redemocratização, isto é, o deslocamento das decisões para as esferas sub-nacionais

³² Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf. Acesso em: jul. 2012.

de governo (estados e municípios), estabelecendo-se vínculos de parcerias verticais e horizontais. No primeiro caso, os programas de iniciativa municipal ou estadual são articulados com esferas mais abrangentes de governo. Ademais, as alianças verticais também podem ser formadas a partir de diretrizes federais, mas com a formulação e implementação de programas em nível local, podendo ser citado o Programa “Médico da Família”, do Ministério da Saúde, adotado em prefeituras brasileiras. Com relação às parcerias entre governos de mesmo nível, são representativas as alianças realizadas entre governos de vários municípios, caracterizando-se como consórcios intermunicipais.

No entanto, essa nova arquitetura institucional somente se torna efetiva com a construção de diferentes arranjos entre o Estado, a sociedade civil e as empresas privadas. Assim, quando o enfrentamento dos problemas ultrapassa a capacidade de ação individual do setor público, formam-se também redes entre as entidades governamentais e outros atores.

As estruturas dos comitês e colegiado do PTC enquadram-se nessa redefinição da esfera pública, na qual as relações entre os poderes e a sociedade se alteram conforme a necessidade de acessar um dado nível da estrutura sistêmica de gestão. Segundo Klering et al. (2010, p. 15), o enfoque do Programa Territórios da Cidadania é sistêmico, pois “[...] a estratégia é construída com base na participação social e na integração de diferentes ações (e Programas) entre o Governo Federal, estados e municípios”.

O discurso da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), quanto à articulação das políticas públicas para envolver o desenvolvimento territorial, apresenta-se da seguinte forma:

As articulações interinstitucionais a partir do território permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos arranjos institucionais – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento –, com autonomia, representatividade e legitimidade.

Esse segmento também permite uma verticalização de baixo para cima, rompendo as visões normalmente predominantes nas políticas públicas, que tendem a desconsiderar as diversidades locais e regionais. Resulta deste processo um conjunto de institucionalidades que representam uma nova concepção de desenvolvimento autógeno, descentralizado, diversificado e sustentável.

A articulação de políticas públicas é, portanto, o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, pois ela se mostra necessária em todos os níveis de poder, sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder. (MDA – Secretaria de Desenvolvimento Territorial).³³

Houve uma reorientação de políticas do governo federal no sentido de integrá-las, para que houvesse uma ação em conjunto, possibilitando inclusive a verticalização das demandas locais. Dessa forma, a principal característica política do Programa Territórios da Cidadania é a descentralização anunciada. Pela fala do ex-presidente Lula, evidencia-se o foco na gestão participativa.

³³ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/articulacao>.

Segundo Favareto (2009, p. 54):

Em consonância com os estudos brasileiros, indicava-se a necessidade de fazer com que os investimentos passassem a se dar buscando a intersetorialidade e a ampliação da escala geográfica, pois estaria ali a possibilidade de incidir de maneira mais eficiente e duradoura em processos sociais e econômicos capazes de levarem à inserção destes agricultores e destas regiões em dinâmicas virtuosas e duradouras de desenvolvimento [...].

Foi neste contexto que se deram importantes movimentos e ajustes no ambiente institucional das políticas para o desenvolvimento rural. Inicialmente ampliou-se para a escala intermunicipal as ações do antigo Pronaf-infraestrutura. Posteriormente criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. E mais recentemente foi criado um novo programa governamental, o Territórios da Cidadania, cujo intuito é congrega um conjunto de iniciativas dispersas por quase duas dezenas de ministérios e estruturas de governo e destinadas ao desenvolvimento do Brasil profundo, do Brasil rural.

Sachs (2009, p. 17) afirma que a política territorial:

[...] está dando agora mais um passo em direção da luta estrutural contra a pobreza, passando de políticas de alívio da pobreza que tinham, obviamente, impactos sociais e ambientais que iam além deste alívio, mas que não tinham a capacidade de emancipar os seus beneficiários ao lhes oferecer a inclusão social pelo trabalho. Este é um dos pontos centrais do Territórios da Cidadania e a dimensão territorial é absolutamente fundamental para atender à diversidade das configurações socioculturais e dos potenciais dos recursos latentes.

Araújo (2009, p. 50-51) assevera que o novo contexto:

É uma oportunidade para o Brasil, pois neste novo momento surpreende o Brasil em meio a importantes mudanças que vêm ocorrendo nos últimos anos no Brasil. Primeiro, o país descobriu a força do consumo de base da pirâmide como motor da economia. Uma grande parte da elite brasileira não acredita nisso, até despreza isso, pois acha que ser um país poderoso é produzir para a porção de cima da pirâmide da renda e para exportar. O projeto de integração competitiva que vigorou na década de 1990 no Brasil se funda nessa crença. Pensam que o que tem consistência, o que constrói o Brasil no futuro, é integrar o pedaço moderno no Brasil no mundo e produzir para eles: para a parte rica do país e para fora.

Ora, descobrimos, nos últimos anos, que a base da pirâmide, ou seja, o consumo insatisfeito da grande massa da população brasileira é o motor do crescimento econômico. Provamos que dá pra aumentar a taxa de crescimento, olhando para esse mercado [...].

A segunda mudança [...]: o Brasil está redescobrendo o mundo rural, também contra a visão de uma parte importante da elite econômica, política e acadêmica [...].

[...] este é um momento novo, em que está tentando mostrar que existe um Brasil que foi esquecido, mas que conta, que precisa ser abordado, que precisa ser trabalhado, que merece apoio das políticas públicas.

Favareto (2009), Sachs (2009) e Araújo (2009), em uma publicação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA – abordam o contexto político que se insere o Programa Territórios da Cidadania, defendendo e fundamentando a implantação de políticas públicas de base territorial. Os rumos da inclusão social defendida supõem

integração a partir de considerações particulares e locais, uma descentralização das políticas públicas.

Essa característica descentralizada aparece na fala do agente de dinamização territorial de Mato Grosso do Sul, Adailton José Lopes, fala na qual ele caracteriza o Programa Territórios da Cidadania da seguinte forma:

– É um programa que tem uma característica bem peculiar – ele é um programa desenhado por atores. As pessoas que fazem parte da agricultura familiar, não são, não são, como a gente diz, expectadores do processo. Eles são os atores, porque esse programa é um programa construtivista. Ele é adaptado. Ele é desenhado. Ele se cria. A cada dia há uma nova ferramenta. Então ele não está por tudo pronto. Eu não posso fazer uma apostila e te entregar e dizendo assim: “Agricultura familiar é isso, política territorial é isso”, tipo um compêndio, porque fazemos a cada dia um capítulo novo desse livro.³⁴

“Todos” podem se envolver nas discussões do território e “todos” podem ter voz, pois não é uma política de “expectadores”, mas, sim, de “atores”.

Pelo discurso governamental, através do Plano Plurianual 2012-2013³⁵, o Programa Territórios da Cidadania, enquanto política territorial, é de suma importância para a promoção do desenvolvimento sustentável. Segundo Favaro & Gomes (2010):

Um problema de desenvolvimento é um problema político, um problema de poder. Os caminhos do desenvolvimento teriam que ter, necessariamente, como perspectiva, as modificações, o aperfeiçoamento e o avanço dentro do campo das práticas políticas. (FAVARO & GÓMEZ, 2010, p. 10-11).

Assim, portanto, cabe ao governo encontrar soluções para os problemas sociais que assolam o seu “território”, de diferentes formas, conforme as características naturais e socioeconômicas.

Para Viana (2011, p. 57-58):

O PTC não se configura como um modelo de definição popular sobre quanto, quando, onde e como serão empregados os recursos públicos, uma vez que seu foco não está centrado no caráter deliberativo, mas especialmente no desafio à capacidade dos governos em integrar suas ações na formulação, gestão e execução de políticas

³⁴ Entrevista realizada em 3 de dezembro de 2011, em Eldorado (MS), durante a realização da 3ª Feira do Leite.

³⁵ “As diversas políticas adotadas recentemente, a exemplo da política de valorização do salário mínimo, do Programa Bolsa Família, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do PAC, se mostraram importantes instrumentos para a redução das desigualdades sociais e regionais. Não obstante a importância desses programas, outras iniciativas ligadas ao território e à questão regional, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o Territórios da Cidadania, tiveram papel importante na redução das desigualdades regionais e entre o meio rural e o meio urbano” (PLANO PLURIANUAL 2012-2015). Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_pre_sidencial_ppa.pdf. Acesso em: jul 2012.

públicas. Nesse caso, são os órgãos de governo apresentando/ofertando suas possibilidades para uma dada região num processo dialogado sobre a visão de futuro numa perspectiva territorial, construída pela representação local, agregando vários municípios com identidade sociocultural.

Não é objetivo do PTC definir/ditar o que é preciso ser feito, muito menos de estipular o local e a forma da ação. São apresentadas as possibilidades para os sujeitos. Assim, em tese, esses atores podem participar do programa levantando e direcionando as necessidades do território que representam, fazendo-o através de discussões nas assembléias do colegiado e por meio de projetos de melhorias. A decisão de participar e de reivindicar as possíveis ações que o Programa permite será resultado do diálogo dos participantes. Isso, na visão do PTC, compreende a real condição para que as ações sejam pensadas de forma territorial e visando sempre o desenvolvimento local.

A delimitação do território, ou seja, o agrupamento dos municípios, isso é definido por alguns critérios apresentados pela supracitada autora. Segundo Viana (2011), a formação do território:

É ancorada em vários critérios como o menor IDH, maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária, maior concentração de populações quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e maior organização social. (VIANA, 2011, p. 58).

Para Luiz Roque Klering et al. (2010, p. 4), a configuração política através de um modelo mais sistêmico, operado via programas multiníveis e multiesferas de governo, é fruto da reforma do Estado brasileiro, em 1995, ocorrida no fim do governo Itamar Franco. Segundo os mesmos autores, no segundo período de governo FHC (1999-2002) e do governo Lula (mandatos 2003-2006 e 2007-2010), ocorrem iniciativas que sinalizam para a constituição de um modelo de governo brasileiro mais sistêmico:

A reforma do Estado, implementada a partir de 1995 deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é, essencialmente, um instrumento de transferências de renda. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro que reformar o Estado significa transferir para o segundo setor (privado) e terceiro setor (social) as atividades passíveis de serem realizadas pelos mesmos. [...] A Reforma do Aparelho do Estado surge num contexto de tecnologização e globalização do mundo, em que são atribuídas crescentes competências ao poder público, que por isso precisa buscar condições para tanto,

bem como obter efetividade no processo, via busca de novas soluções, medidas, inovadoras, bem como novos colaboradores e parceiros. (KLERING et al., 2010, p. 8).

Pelo exposto acima, é possível compreender o contexto do surgimento de políticas como o Programa Territórios da Cidadania, que é integrado pelo governo (1º setor), por entidades parceiras (2º setor) e pela sociedade civil (3º setor).

A definição recente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a discussão em curso sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) ilustram, a nosso ver, esta tentativa de reinvestir no planejamento estratégico. A PNDR está estruturada especificamente sobre a problemática da desigualdade regional em múltiplas escalas (macro-regional, regional e sub-regional), priorizando uma entrada territorial. Uma primeira implicação desta orientação é que esta política tem um posicionamento particular com respeito às demais políticas, sendo transversal às políticas sociais ou econômicas setoriais e complementar às políticas de infra-estrutura e territoriais (desenvolvimento agrário, meio ambiente, cidade). (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, 2007, p. 12).

O modelo sistêmico³⁶ de administração pública foi adotado como mecanismo de integrar as três esferas do poder público: federal, estadual e municipal. Nesse novo modelo político que as tendências administrativas (públicas) apontavam nos anos 1990, segundo Araújo (2000, p. 15), o Estado:

Em suas diferentes esferas, transita para um contexto em que se verificam: sua menor presença no patrocínio do avanço das forças produtivas, a adoção de novas formas de articulação e parceria, uma menor importância das formas diretas de ação, uma tendência à descentralização e uma atuação voltada para a regulação de novas áreas. O surgimento de novos modelos de gestão de políticas públicas, menos centralizada e mais democrática, poderá, no futuro imediato, exigir uma mudança radical nas formas de atuação governamental, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional.

Essa discussão feita, em 2000, por Araújo (2000), condiz com os parâmetros de gestão adotados atualmente pelo Programa Territórios da Cidadania. O Estado assume uma postura administrativa muito semelhante à gestão de organizações privadas, ou seja, uma gestão na qual a delegação de poderes e responsabilidade aos atores envolvidos é uma tendência já em execução, chamada de “empoderamento das pessoas”. Transferido o poder de decisão aos envolvidos, estes são também responsáveis pelo sucesso ou não da ação a ser planejada e executada.

³⁶ “Algumas experiências no Brasil, propostas a partir da década de 1990, que empregam esse enfoque sistêmico, integrando diferentes ações com diferentes níveis de governo, entidades e sociedade civil, podem ser destacadas: o Sistema Único de Saúde – SUS (Lei Federal nº 8.080/1990); REDESAN (Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); e Territórios da Cidadania (do governo federal)” (KLERING et al., 2010, p. 13).

Esse novo paradigma do mercado em que o local ganha importância, as políticas ganham outro contorno na década de 1990, conforme Hespanhol (2010, p. 569-570):

A partir de meados dos anos 1990, as políticas direcionadas ao meio rural brasileiro passaram a incorporar em seu escopo mudanças em termos de concepção, estruturação e formas de implementação de suas ações. A introdução desses novos pressupostos no âmbito das políticas concebidas pelo Estado brasileiro foi o produto de um novo cenário internacional e nacional. Em escala internacional, destacou-se a forte influência que as políticas européias, sobretudo o Programa LEADER, tiveram ao valorizarem o local como referência territorial, a descentralização das ações e a participação dos diferentes agentes locais nas etapas que marcaram o desenvolvimento. (HESPANHOL, 2010, p. 569-570).

Através da integração com essas esferas, a responsabilidade pelo desenvolvimento é dividida entre elas. O governo federal continua sendo o agente responsável por definir e propor políticas amplas a todo território nacional e o sistema administrativo atual do Estado condiciona as esferas estaduais e municipais a participarem da gestão e da responsabilidade pelos programas sociais para que consigam atrair e consolidar o desenvolvimento em seus espaços. Além de formar um sistema entre as três esferas de poder, os programas surgidos nessa conjuntura administrativa condicionam que para as localidades/os territórios obtenham benefícios e, necessariamente, a sociedade local precisa participar do planejamento das ações voltadas para o desenvolvimento. Assim, as políticas, os programas, funcionam interligados em uma rede complexa e que envolve União, estados, municípios e sociedade civil, consolidando uma forma de gestão social/participativa³⁷.

2.2 Gestão social no Programa Territórios da Cidadania

A preocupação com a questão da participação social não se restringe mais à literatura que, tradicionalmente, estuda os movimentos sociais e os emergentes processos e dinâmicas sociais, nem aos estudos que investigam os efeitos democratizantes das novas formas de participação. Cada vez mais, a participação é objeto de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua relevância para o desempenho administrativo entra como variável central na avaliação das experiências participativas. (FREY, 2004, p. 119).

O principal discurso do Programa Territórios da Cidadania é o da “[...] participação dos atores territoriais no processo de planejamento, implementação e gestão da proposta”

³⁷ Segundo Johnson & Silva (2011, p. 17), “[...] a dinâmica que propiciara a participação política, criando novos espaços de decisão na estrutura dos governos locais, desenvolveu-se no decurso da última década do século passado. Já no início do presente século presenciamos diversos movimentos sociais, caracterizados como críticos à globalização e às políticas sociais a ela associadas”. In: Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol. 5, nº 1/2011. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/repam/article/view/5515/4621>. Acesso em: 15 jul. 2013.

(FAVARO & GÓMEZ, 2011). Dessa forma, a gestão social ou participativa é uma característica da descentralização do Estado, um compartilhamento de responsabilidades, decorrência das políticas neoliberais.

A inscrição da descentralização como preceito constitucional renovou a reflexão sobre a organização dos poderes nos três níveis, rebatendo na redistribuição das responsabilidades entre eles. Contudo, tomando em conta a herança nacional marcada pela justaposição do patrimonialismo estadual e do centralismo autoritário, a implementação da descentralização resulta ser um processo difícil e demorado que realmente teve início com o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante a última década, foram criados instrumentos indispensáveis para avançar na descentralização da ação pública. Avanços foram conseguidos em diferentes áreas. [...] Na área administrativa, ações foram realizadas para melhorar a gestão dos programas públicos, implicando na participação da sociedade local via conselhos, comissões, câmaras, etc., assim como ações de capacitação dos funcionários públicos nos estados e a definição de procedimentos para a implementação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. [...] Os mecanismos implementados pelos governos federais sucessivos desde 1994 deram resultados altamente positivos, principalmente na área social: saúde, educação fundamental, combate à fome, previdência e na área financeira. Isto revela uma real capacidade administrativa na gestão desconcentrada de políticas públicas. (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, 2007, p. 9 -10).

O modelo de gestão do PTC é o de integração dos sujeitos envolvidos no programa através de uma gestão social que dá oportunidade, aos participantes do colegiado e das assembleias, de terem voz. Através dessa orientação política, acredita-se que os sujeitos que participam ativamente e dependem do desenvolvimento local para a própria sobrevivência conhecem as necessidades prioritárias do território que habitam.

Assim, nas assembleias promovidas pelo colegiado, todos os participantes têm espaço para externarem suas vozes sobre as suas demandas, seus problemas, suas ideias e suas contribuições através de experiências, gerando uma agenda política a ser analisada e “decidida” pelo próprio grupo. Foi possível evidenciar isso ao participarmos de algumas assembleias e reuniões do colegiado do Território Cone Sul e constatamos a dinâmica da gestão social, ou seja, da participação do grupo.

Dentro da concepção de gestão social (participativa), os conceitos de governabilidade e governança são importantes para a compreensão dessa dinâmica política inovadora. Segundo Diniz (2001, p. 21):

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade. Nesse sentido, as variações dos graus de governabilidade sofrem o impacto das características gerais do sistema político, como a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre Executivo e Legislativo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou

pluralista), entre outras características [...].Governança, por outro lado, na acepção aqui utilizada, diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental.

Pelas palavras de Henri Acselrad (2000):

A noção de “governança”, recentemente adicionada às condicionalidades do ajuste liberal dos anos 80, é uma das mais sugestivas em significados. Se buscarmos sua genealogia na literatura do Banco Mundial, percebemos que ela nasce do esforço conceitual de técnicos que buscavam legitimar a ação das agências multilaterais de desenvolvimento em países onde os Estados nacionais afiguravam-se corruptos ou com baixos índices de governabilidade. A questão colocada era: como “ajudar” o desenvolvimento desses países sem ferir a soberania política de seus governos, em respeito aos próprios estatutos do Banco Mundial? A solução discursiva encontrada foi a de separar as funções propriamente políticas – mantidas na órbita dos governos nacionais – das funções ditas “de governança”, entendidas como referentes à boa gestão dos recursos de um país e vistas como de corte estritamente gerencial, passíveis, portanto, de serem assumidas pelos organismos multilaterais. (ACSELRAD, 2000, p. 88).

Intervir em prol do desenvolvimento seria o principal discurso da governança, intervenção que fora planejada para ser um instrumento permeável às soberanias dos Estados nacionais. Funcionaria como um manual de orientação ao desenvolvimento, que daria condições de Estados-nação “subdesenvolvidos” se alinharem com a realidade da mundialização do capital.

Segundo Frey (2004, p. 122), o fomento da participação:

Implica a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, possam acontecer, e pontes de entendimento possam ser construídas. Isto significa que os governos precisam se preocupar, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação, e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança.

O espaço de participação é cedido aos atores sociais, no entanto, os moldes da participação, quais instituições participam, qual estrutura é adequada, quem decide isso é o Estado. Ainda segundo Frey (2004, p. 124):

Os arranjos de governança não são necessariamente compatíveis com as características da legitimidade democrática que fundamenta o sistema representativo da democracia liberal. Os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente, pelo fato de serem baseados no sufrágio universal, ou seja, no exercício da cidadania através do voto, ao passo que os participantes de sistemas de governança em geral não dispõem de uma legitimidade semelhante, oriunda diretamente de uma manifestação da soberania popular.

Os participantes são envolvidos por interesses na política, como é o caso do colegiado territorial CODETER. Os participantes escalados para participar são dois do poder público e dois da sociedade civil organizada para cada município. O discurso democrático³⁸ da participação é comprometido, pois não existe uma participação em massa da sociedade por intermédio do voto. Apenas os “atores” com interesses comuns, ou obrigados pela função (estrutura) no serviço público, conhecem e participam das decisões do colegiado. O restante da população, provavelmente, desconhece o espaço de participação, não conhecem nem mesmo as possibilidades de opinarem sobre projetos convenientes para a melhoria de suas condições sociais.

Em trabalho de campo, ao participar de uma assembleia do colegiado territorial em Iguatemi (MS), entrevistamos o funcionário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ligado à delegacia estadual (do MDA), Ricardo Dualibio, e fizemos a seguinte pergunta a ele: “Há uma definição do perfil para os membros do colegiado dos Territórios da Cidadania? Qualquer um pode ser membro, ou a pessoa tem que ter alguma aptidão para participar?” A sua resposta foi:

*– Na verdade, a pessoa precisa se enquadrar em alguma das regras, por exemplo, nesta reunião nós temos: representantes dos assentamentos; representantes da Agraer; temos representantes das prefeituras; temos vereadores que acompanham; então há um perfil para certos encaminhamentos.*³⁹

A fala do funcionário do MDA é clara no sentido de que existe um perfil desejado para a participação do colegiado. O espaço é “democrático”, contanto que os participantes tenham um perfil desenhado no sentido de garantir o funcionamento do colegiado.

O Programa Territórios da Cidadania vincula e se organiza com o discurso de uma governança participativa. O que muda em relação às políticas de desenvolvimento empregadas nas duas décadas passadas é a adição da participação social ao planejamento administrativo, voltado para orientar/reordenar os rumos do desenvolvimento, somado ao fato da utilização da categoria/conceito de território para disseminar ações dinamizadoras das forças produtivas.

³⁸ Baquero & Santos (2007, p. 225), ao explicarem o modelo de democracia proposto por José Álvaro Moisés (1995), afirmam: “[...] a perspectiva ‘**minimalista**’ parte do pressuposto de que a democracia é possível sob condições mínimas, ou seja, não são precisos pré-requisitos econômicos, sociais ou mesmo culturais para que estabeleça-se, pois ela dependeria basicamente da escolha dos atores envolvidos, dos seus pactos, de certas regras e da aposta nos atores políticos. Já na perspectiva ‘**maximalista**’, parte-se do pressuposto de que a democracia não é possível sob condições mínimas, pois condições econômicas, sociais e culturais exercem também um importante condicionamento sobre ela. Não haveria sustentação da democracia sem estes lastros, sem um apoio normativo” (destaque em negrito nosso).

³⁹ Entrevista concedida por Ricardo Dualibio, em 16 de junho de 2011, em Iguatemi – MS.

O modelo de gestão do Programa Territórios da Cidadania enfatiza a participação social nos colegiados e atribui responsabilidade aos atores envolvidos no processo. Esse tipo de gestão não é novo, apesar de, no Brasil, ganhar notoriedade a partir dos orçamentos participativos. Um estilo semelhante de gestão pública já ocorria na França, a título de exemplificação, como apontado por Maury (2011, p. 1):

Em 1935 o Estado Francês cria o Instituto Nacional das Apelações de Origem (INAO), que delega a operação para sindicatos locais que devem organizar um mecanismo de governança e um comitê técnico com participação dos atores da cadeia produtiva e outras partes interessadas. As atribuições são: delimitar seu território de atuação e estabelecer um contrato entre todas as partes interessadas na defesa econômica da produção local. Isso, por meio de rígidos padrões de qualidade, baseados em reconhecimento público, técnicas de produção tradicionais e codificadas, características estabelecidas do solo e exposição ao sol, altitude, etc. Nasce uma engenharia do território. Em contrapartida destas práticas de controle de qualidade, o Estado apoia a divulgação da marca do produto vinculando o nome do território e reprime com rigor qualquer falsificação. “Uma AOC constitui a denominação de uma região ou de uma localidade utilizada para designar um produto que tem está origem e cuja qualidade ou características estão relacionadas com o meio geográfico inclusive fatores naturais e humanos”.

No exemplo francês, falar em território serve para lançar uma política de dinamização de setores produtivos desenvolvidos em determinada área e lançar uma espécie de selo de qualidade local. Nesse caso, a propaganda do território, em que alguns produtos típicos são produzidos, foi o foco do processo de produção do espaço.

Já no caso dos Territórios da Cidadania, o foco político não é a proteção e propaganda de produtos de origem local. Ao contrário, é o desenvolvimento a partir de atividades que não precisam ser originárias do local (o PTC usa o conceito de território geográfico, partindo da premissa da reterritorialização proposta por Rogério Haesbaert). Apesar de o discurso da gestão participativa defender que as decisões são tomadas em conjunto pelo colegiado territorial, existem modelos de planejamento formulados pelo governo federal que contêm orientações de projetos em determinados nichos, por exemplo, o desenvolvimento da cadeia produtiva leiteira.

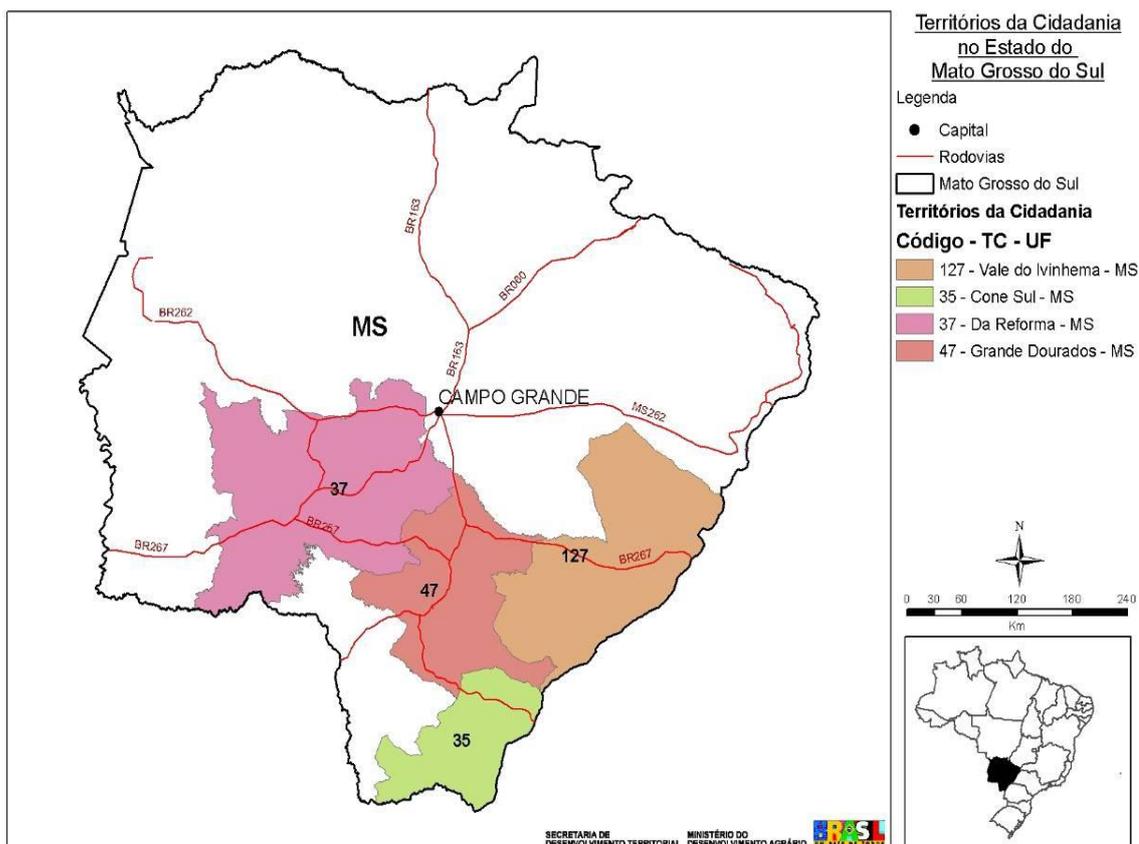
A gestão social (participativa) surge como principal característica de programas como o PTC, que envolve formação de colegiados para discutir as demandas locais. Para induzir o desenvolvimento territorial e sustentável, a proposta do governo é formar um espaço político de ações encampadas pela sociedade civil e pelo poder público, enquanto atores de um planejamento para o próprio espaço em que vivem, o seu território. Dessa forma, acredita-se que, ao criar tais espaços e viabilizar políticas direcionadas aos grupos excluídos, os problemas locais seriam solucionados, repercutindo em um desenvolvimento de base

territorial e que possa ser continuado pela característica territorial dos projetos e ações a serem implementados. Faz-se necessário, entretanto, verificarmos, observando os projetos e as ações implementadas pelo Território Cone Sul, se a característica é conseguida, e, ao mesmo tempo, conferir se promove um reordenamento territorial (se são produzidas novas espacialidades).

3 O PROGRAMA “TERRITÓRIOS DA CIDADANIA” NO CONE SUL DE MATO GROSSO DO SUL: ordenação e produção do espaço

O Programa Territórios da Cidadania delimitou/instituiu quatro (4) territórios em Mato Grosso do Sul, abrangendo um total de 41 municípios. São eles: Vale do Ivinhema, Cone Sul, Da Reforma e Grande Dourados (Figura 1).

Figura 03: Territórios da Cidadania em Mato Grosso do Sul



Fonte: PTDRS, Mato Grosso do Sul (2011).

No Sul de Mato Grosso do Sul, oito municípios que constituem o Território Cone Sul (representado na Figura 3) adotaram/participaram desse modelo de “ordenação” espacial implementado pelo governo Lula, que utiliza o conceito de território para demandar recursos e promover o desenvolvimento “sustentável”. São eles: Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru (destacados na Figura 4).

O fato é que, quando vamos verificar as condições/critérios a serem utilizados para constituir os municípios participantes de um território, verificamos que, no caso do Cone sul (Figura 4), há muitas divergências. Como expusemos no Capítulo 2, os critérios para os

municípios comporem um território são: apresentarem índices de desenvolvimento humano (IDH) semelhantes, possuem comunidades indígenas ou quilombolas e agricultores familiares.

Figura 04: Ilustração do Território Cone Sul



Fonte: Relatório das Atividades Técnicas de Acessoria Técnica Territorial (MDA, 2010).

Segundo o delegado do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), principal órgão gestor do PTC, João Grandão, ao se referir ao território Cone Sul:

– O território Cone Sul apresenta um índice de desenvolvimento humano bem diferenciado. Até porque sofreu em várias situações. Por exemplo, a aftosa debilitou muito o território Cone Sul. As carências do Território Cone Sul se apresentam com muito mais intensidade. Até pela sua própria constituição. Então qual que seria a avaliação do Território Cone Sul? É um território que está avançando. E o entendimento que a gente está tendo também é quanto à importância do consórcio para o CONE SUL para que o território se consolide. Maior índice de assentamentos entre os territórios do MS. Assentamento para serem estruturados, emancipados. Como o Assentamento Santo Antônio. Os municípios têm características bem diferentes. Por exemplo, o município de Naviraí tem característica totalmente diferente de Itaquirai. Então há diferenças grandes entre os municípios. Isso provoca um impacto nas discussões ideológicas, um com característica de agronegócios e usina e outro com características específicas da reforma agrária. Concentração da população de Itaquirai, uma população rural, característica da pequena propriedade. Tem

*algumas coisas que têm que ser muito bem discutidas dentro do Território Cone Sul. Mas isso a agente está conseguindo superar. Fizemos uma reunião muito boa lá em Eldorado e outra em Iguatemi, discutindo a importância do Consórcio para o território. O foco é o desenvolvimento territorial, independente da característica do município. Esta é a nossa proposta. Esta disputa é uma disputa de posição ideológica, a política do agronegócio não visualiza a política territorial como uma política de desenvolvimento. Isto está errado. As prefeituras com mais carência abraça a causa do território. Natural isso, as carências são maiores, as angústias são maiores. Então, por isso que a gente tem que tomar cuidado porque senão inicia-se uma disputa fratricida sem pensar no desenvolvimento territorial. Na verdade, se fizermos projetos que contemplem questão maior.*⁴⁰

Verifica-se que há um reconhecimento do governo sobre diferenças fundamentais de foco, de perspectiva econômica entre os municípios pertencentes àquele território e que isso traz problemas de ordem ideológica, sobretudo porque a força econômica sempre esteve nas mãos dos setores voltados para a agroindústria e os debates sobre investimentos em setores da agricultura familiar são contrários a essa lógica dominante.

O índice de desenvolvimento humano (IDH) do Território Cone Sul está bem abaixo da média do restante do estado (podemos visualizar abaixo, na Tabela 2). Na visão do representante do governo, o programa se coloca como possibilidade para a viabilização de desenvolvimento, sobretudo pela política territorial, mas demonstra preocupação com as divergências de interesses, ainda que, para estarem lá, todos os representantes dos municípios se comprometem com o desenvolvimento sustentável e com a política territorial.

As diferenças entre os municípios que compõem o território também são aspectos a serem trabalhados pelo programa, pois uns estão enquadrados em um sistema produtivo capitalista mais integrado aos grandes negócios e outros estão voltados completamente à produção da agricultura familiar. Dessa forma, percebe-se que há divergência de perspectiva de “desenvolvimentos” dentro de um mesmo território. O que, para uma prefeitura, pode caracterizar desenvolvimento para os seus munícipes, para outra pode ser apenas uma ação isolada e que não reflete no todo. E, para a política ser territorial, o propósito do uso da categoria território é justamente permitir ampliar os envolvidos nas ações que permeariam/permeiam o desenvolvimento.

No caso do município de Naviraí, as atividades voltadas para o agronegócio são evidentes pela concentração de usinas, frigoríficos e agroindústrias lá existentes. No caso

⁴⁰ Entrevista realizada com o delegado do MDA/MS, João Grandão, em maio de 2012, em Dourados (MS).

dos municípios de Itaquiraí, Japorã, Iguatemi e Tacuru, neles predomina a agricultura familiar. Os demais municípios (Eldorado, Mundo Novo e Sete Quedas) possuem uma característica mista, pois neles coexiste a agricultura familiar com o agronegócio.

Aparece também, no relato do delegado, a necessidade de união dos municípios em prol da política territorial. Não somente união, senão que a preocupação/solução está pautada também na criação de um consórcio intermunicipal⁴¹ que envolva todos os municípios que compõem o Território Cone Sul e que facilite angariar recursos junto aos ministérios.

O surgimento de um território para compor o Programa Territórios da Cidadania depende das características dos municípios envolvidos.

O Território do Cone Sul está situado na região Cone Sul do estado de Mato Grosso do Sul, inserido no ecossistema de mata atlântica em transição com o cerrado, formado por oito municípios, sendo eles, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru, dos quais três municípios (Japorã, Mundo Novo e Sete Quedas) fazem fronteiras pela linha internacional com o país vizinho, o Paraguai. Sua extensão territorial é de 12.737 km² e a população é de 137.376 habitantes. (Mato Grosso do Sul, PTDRS, 2011, p. 17).

A localização do espaço que corresponde ao Território Cone Sul o torna estratégico, já que existe uma importante faixa de fronteira com o Paraguai e, além disso, com o estado do Paraná (boa parte do Território Cone Sul é margeada pelo rio Paraná⁴²). Assim, o Território Cone Sul totaliza uma área de 12.737,889 km² e está localizado no extremo sul de Mato

⁴¹ Segundo Eduardo de Lima Caldas (2007): “[...] a introdução dos consórcios intermunicipais na agenda dos governos locais não está situada num campo diferente daquele em que interesses e ideias de diferentes grupos estão em disputa, mas, pelo contrário, considera-se que os Consórcios Intermunicipais resultam de formas peculiares de como se articulam interesses locais em torno de suas constituições” (CALDAS, 2007, p. 39).

⁴² O rio Paraná foi o meio pelo qual o extremo sul de Mato Grosso do Sul foi ocupado. Segundo João Edmilson Fabrini (1996), “[...] enquanto esteve limitada aos Estados de São Paulo e Paraná, a marcha para o oeste foi auxiliada pelas estradas de ferro, construídas nos espigões e divisor de águas. Porém, isto não ocorreu no lado sul-mato-grossense e os rios substituíram a função das ferrovias. A Ferrovia Noroeste do Brasil, que corta Mato Grosso do Sul no sentido leste-oeste, pouco contribuiu para a ocupação desta região, mesmo considerando o ramal que chegava até Ponta Porã, por ser uma área “marginal”, muito distante de seus trilhos, onde praticamente não existiam estradas de rodagem que chegassem até a ferrovia, pois esta havia sido construída com o objetivo principal de transportar gado vivo do extremo oeste (região do pantanal) para os mercados consumidores do Centro-Sul. No momento em que tem início a ocupação mais efetiva do sul de Mato Grosso do Sul, o transporte, através de vias férreas, estava sendo colocado em plano secundário, em favor dos interesses das empresas estrangeiras fabricantes de automóveis e caminhões. Os caminhos rodoviários no sul de Mato Grosso do Sul apresentavam-se em condições precárias e a malha rodoviária encontrava-se mais densa na área de colonização mais antiga, em vista da ação da Cia Mate Laranjeira, inviabilizando a penetração da região por este meio. O Rio Paraná e seus afluentes surgem com grande alternativa para a territorialização do capital que penetra mais intensamente, na região a partir da expansão pioneira. Ao contrário da ocupação das terras paulistas e paranaenses, que se iniciara em áreas de topografia mais elevada, onde foram construídas as estradas de ferro, no sul e Mato Grosso do Sul, a ocupação dar-se-á pelos vales. Esses rios, com uma tradição de navegabilidade, já haviam sido utilizados pelos bandeirantes paulistas desde o século XVII, no aprisionamento de nativos e destruição das reduções jesuíticas, e, mais tarde, serviram para chegar às regiões interioranas produtoras de ouro em Mato Grosso, e Paraguai” (FABRINI, 1996, p. 52 e 53).

Grosso do Sul, destacando-se pela importância geopolítica da fronteira oeste com o Paraguai e a leste com o Paraná (com destaque para o rio Paraná).

A população total do TCS é de 137.376 habitantes, sendo que 73% desse total vivem nas cidades e 27% no campo. Apesar de a média da distribuição populacional (campo/cidade) estar próxima às realidades do interior do Brasil, existem municípios com características predominantemente rurais, que possuem dinâmicas distintas uns dos outros. Ressaltamos que alguns deles apresentam a maior parte da população no campo (Tabela 1). É o caso de Japorã (82%), Tacuru (63%) e Itaquiraí (59%).

Quanto ao índice de desenvolvimento humano – IDH – no TCS, em 2010 a média entre os municípios participantes é 0,63. Na Tabela 2 é possível visualizar os índices de desenvolvimento humano nos municípios do Território Cone Sul, durante duas décadas. Houve avanços em relação ao IDH, em todos os municípios do território, mas os municípios que tiveram um crescimento mais expressivo, entre o período que vai de 1991 a 2010, foram: Itaquiraí, Japorã, Eldorado e Tacuru. Já os municípios com menor percentual de crescimento, de acordo ao IDH, foram: Mundo Novo (45,9%), Sete Quedas (56,2%) e Naviraí (56,9%).

Tabela 1: Dados populacionais do Território Cone Sul

Município	Área (km ²)	Densidade Dem. (Hab/km ²)	População Residente (hab.) Censo Populacional IBGE - 2010				
			Total	Urbana	%	Rural	%
Eldorado	1.017,788	11,49	11.694	9.348	79,93	2.346	20,07
Iguatemi	2.946,524	5,05	14.875	11.006	73,98	3.869	26,02
Itaquiraí	2.063,785	9,02	18.614	7.600	40,82	11.014	59,17
Japorã	419,398	18,43	7.731	1.400	18,10	6.331	81,90
Mundo Novo	477,783	35,67	17.043	15.271	89,60	1.772	10,40
Naviraí	3.193,549	14,54	46.424	42.855	92,31	3.569	7,69
Sete Quedas	833,735	12,93	10.780	8.974	83,24	1.806	16,76
Tacuru	1.785,327	5,72	10.215	3.767	36,87	6.448	63,13
Total / Média	12.737,889	14,11	137.376	100.221	72,85	37.155	27,15

Fonte: IBGE – Censo Populacional – 2010.

Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

Observa-se que os municípios com concentração de população no campo tiveram maior crescimento do IDH durante duas décadas. Tudo indica que esse crescimento foi

impulsionado pelas políticas de reforma agrária e também pela política territorial iniciada em 2003, que também pode refletir na indução desse crescimento.

Qualificando a análise, se agruparmos os três municípios citados com maior percentual de população no campo (Itaquiraí, Japorã e Tacuru), teremos uma média de IDH de 0,57. Já os municípios com maior percentual populacional nas zonas urbanas (Eldorado, Iguatemi, Mundo Novo, Naviraí e Sete Quedas), eles apresentam uma média de 0,669 de IDH. Esses dados objetivos demonstram que há carências demonstradas no Território Cone Sul, carências que se agravam onde a maioria da população está no campo, e há diversidades existentes entre o grupo de municípios que compõe o espaço delimitado para aplicação do PTC, de modo que alguns agregam intensa pobreza, mesmo que tenha havido, desde 1991, passando por 2000, melhoria nas condições de vida da população que se refletiram na melhoria dos dados.

Quando comparados os dados de 2010 (Tabela 2) do Território Cone Sul (0,635) com o estado (0,729) e com o país (0,727), verifica-se que o TCS, na média do seu IDH, está abaixo da média estadual e nacional, justificando o emprego da política territorial no espaço que compreende o referido território.

Tabela 2: IDH do Território Cone Sul

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano				
Município	1991	2000	2010	% Crescimento
Eldorado	0,386	0,551	0,684	77,2%
Iguatemi	0,395	0,542	0,662	67,5%
Itaquiraí	0,323	0,489	0,620	91,9%
Japorã	0,290	0,399	0,526	81,3%
Mundo Novo	0,470	0,585	0,686	45,9%
Naviraí	0,446	0,572	0,700	56,9%
Sete Quedas	0,393	0,512	0,614	56,2%
Tacuru	0,343	0,469	0,593	72,8%
Total / Média (TCS)	0,380	0,514	0,635	67,1%
Mato Grosso do Sul	0,488	0,613	0,729	49,3%
Brasil	0,439	0,612	0,727	65,6%

Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Agosto, 2013).

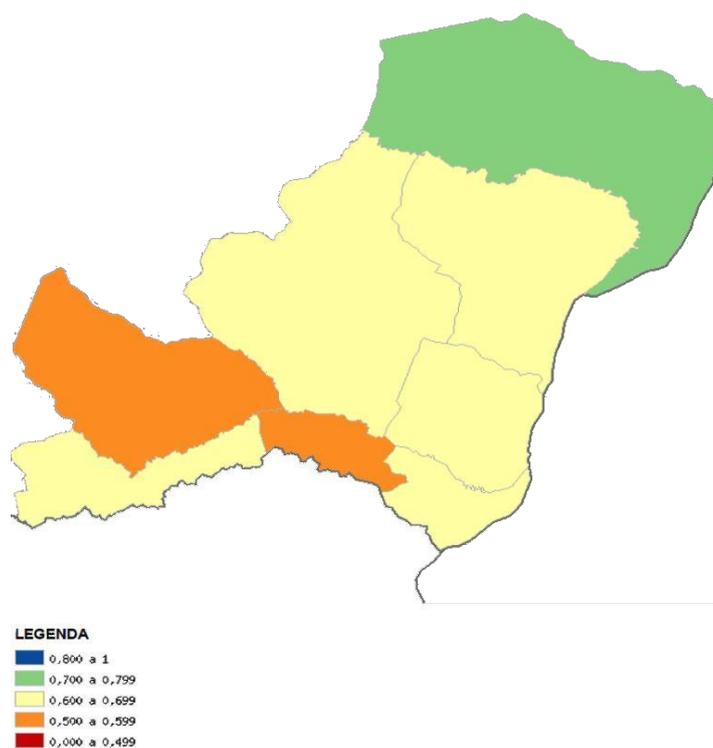
No Território Cone Sul há um processo histórico que dificultou o crescimento econômico da região. As diferenças dos focos de produção dos municípios funcionam como

um entrave para a indução do desenvolvimento que o PTC tem como objetivo induzir o desenvolvimento territorial, principalmente o desenvolvimento territorial rural sustentável⁴³.

Na Figura 5, ali temos uma representação que compreende a área demonstrada na Figura 1 através do código 35 (referente ao Território Cone Sul), que nos demonstra a distribuição de IDH no TCS. A área em cor laranja compreende os municípios com níveis mais baixos de IDH do TCS. Na parte em amarelo estão representados os municípios do território com IDH entre 0,6 e 0,699, e, em verde, está representado o município de Naviraí, com o maior IDH do TCS.

As diferenças de IDH, mesmo que tenha havido um ligeiro crescimento do índice durante duas décadas, demonstram que há muitas disparidades no TCS.

Figura 05: IDH dos municípios do Território Cone Sul



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.⁴⁴

⁴³ O foco principal do nosso trabalho é analisar o desenvolvimento territorial rural sustentável, tratado no colegiado do Território Cone Sul, e baseado em um Plano de Desenvolvimento Territorial Nacional pelo governo federal, mas adaptado aos territórios delimitados. Assim, cada território possui o seu Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDRS – que dá suporte às ações a serem tomadas pelo colegiado – CODETER.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>.

De acordo com o histórico apresentado no PTDRS (2011), sobre a ocupação do espaço do TCS, fica demonstrada a diversidade cultural que envolve indígenas, paraguaios e migrantes que ocuparam pequenas propriedades como resultado de processos de assentamentos instalados desde a primeira metade do século passado:

A história da ocupação da região onde se situa o Território Cone Sul tem longa data e começa nos tempos do Brasil Império com o movimento em direção ao oeste, empreendido pelos bandeirantes que vinham por estas terras em busca de riquezas minerais, expandir as fronteiras do país para o oeste e para capturar índios que havia em grande quantidade na região. A região também recebeu atenção dos padres jesuítas, que se estabeleceram para catequizar os muitos povos indígenas que habitavam a região. Outro fator marcante foi a Guerra do Paraguai (1864 – 1870), que teve muitas batalhas travadas na região onde hoje se encontra o território, o qual na época pertencia ao Paraguai. Com o fim da guerra, muitos soldados permaneceram nela.

Do ponto de vista da política e da história da ocupação regional e da formação do seu povo, o marco referencial mais importante é a história da expansão da erva-mate e, subseqüentemente, de fortes migrações de famílias vindas da região Sul e Sudeste (Gaúchos e Paulistas) da implantação da exploração pecuária bovina de corte em regime extensivo nas grandes áreas de campo limpo.

Hoje, a região acomoda uma população que se formou, predominantemente, a partir dos programas nacionais de reforma agrária implementados no estado desde o pós-guerra (a partir de 1946) e que ainda perduram com a implantação de novos assentamentos. Há que se considerar, também, outros meios de expansão populacional que se deram por influência da fronteira com o Paraguai e decorreram da movimentação dos fluxos de brasileiros e paraguaios dos dois lados da fronteira, denominados de Brasiguaios.

O território também conta com uma expressiva população indígena concentrada em quatro municípios (Japorã, Tacuru, Eldorado e Sete Quedas), dividida em cinco aldeias.

Entre os bens econômicos produzidos predominam, como principais atividades, tanto a agricultura e a pecuária tradicional com o cultivo de *commodities* (soja, milho e cana-de-açúcar) e gado de corte. Quanto à agricultura familiar com a implantação de 26 assentamentos de PNRA, com a produção diversificada dentro de várias cadeias produtivas, garantindo a alimentação da população local. O desenvolvimento agroindustrial ainda se situa em estágio inicial.

O clima, o solo e o relevo apresentam características semelhantes, o que confere à região grandes possibilidades de uniformizar o seu regime de exploração econômica. A rede hidrográfica regional pertence à mesma grande bacia nacional, a do rio Paraná (Mato Grosso do Sul, PTDRS, 2011, p. 17).

Historicamente, o espaço compreendido pelo Território Cone Sul foi palco de diversos conflitos e processos de ocupação, congregando migrantes (exploradores) do Sul e Sudeste brasileiro e, também, sempre foi território de povos indígenas, que travam embates seculares com não índios. Assim, o Território Cone Sul acumula demandas históricas que determinaram a condição de estagnação econômica motivada pelas contradições que o grande capital impõe aos sujeitos que compõem o território em questão. Por essa razão, pensar em estratégias de atingir o desenvolvimento sustentável em conjunto com a sociedade civil organizada e o poder público (União, estados e municípios), unidos em uma política que tem como finalidade reorganizar o espaço produtivo do território, parece, do ponto de vista discursivo, beneficiar

os sujeitos que compõem a parte essencial do território. Para o participante do CODETER, Carlos Aparecido Ferrari, a política territorial materializada pelo Território Cone Sul é:

– Um instrumento importantíssimo que o governo orientou, incentivou a serem criados que é um instrumento, uma ferramenta que o governo disponibiliza, onde as organizações e os movimentos da sociedade civil, mais o poder público, passa a discutir a vida dessa comunidade, desse território. Quando a sociedade civil e o poder público senta para discutir, existe uma possibilidade muito grande de levantar os gargalos do desenvolvimento local, do desenvolvimento regional, então é uma ação, um instrumento, interessantíssimo desse ponto de vista. Pois o governo abre espaço para a discussão dos problemas regionais e abre também a possibilidade de discutir possíveis saídas, possíveis soluções.⁴⁵

Dessa forma, constatamos que há uma inclusão efetiva de um espaço de discussão que é aberto à participação⁴⁶ e que representa a essência do PTC.

3.1 A organização do PTC Cone Sul: uma caracterização possível?!

Conforme apresentado no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território Cone Sul – MS (2006), a promoção do território Cone Sul ocorreu em três fases/períodos.

A primeira fase (de setembro de 2003 a maio de 2004) foi de: “sensibilização, mobilização e articulação”, quando foram realizadas, como ações de apoio, oficinas de “nivelamento conceitual e metodológico” e ações de auto-organização, tais como: “[...]acordo territorial, compromissos territoriais e governamentais, constituição dos CIAT’s⁴⁷, núcleos dirigente e operacional, levantamento de informações preliminares”.⁴⁸

⁴⁵ Entrevista concedida pelo participante do CODETER (representante do poder público de Itaquiraí), Carlos Aparecido Ferrari, no dia 3 de dezembro de 2011, em Iguatemi (MS).

⁴⁶ Observa-se que o espaço para participação da sociedade civil organizada existe e é dada a possibilidade de voz a todos os que queiram participar das reuniões do CODETER – Cone Sul. Ocorre, porém, que a participação dessa parcela de atores locais (sociedade civil organizada) não acontece da forma como está prevista. Durante os trabalhos de campo encontramos muitos “atores” do Território Cone Sul que até são beneficiados por alguma política territorial, mas que desconhecem o espaço existente de participação. Na verdade, muitos dos que visitamos nunca nem ouviram falar no Programa Territórios da Cidadania.

⁴⁷ A Comissão de Instalação das Ações Territoriais inicialmente era a base organizacional do Território Cone Sul, “[...] e no ano de 2006, esta organização passa por uma reformulação orientada pela SDT, e se constitui no Colegiado do Território de Desenvolvimento Rural e conta com 64 conselheiros, sendo 32 da sociedade civil organizada e 32 conselheiros dos órgãos governamentais. O colegiado está regulamentado por um regimento interno e se organiza através de uma Coordenação Executiva, o Núcleo Diretivo, Núcleo Técnico, e com as câmaras técnicas, além do apoio da SDT/MDA e das entidades parceiras” (PTDRS, 2011, p. 10).

⁴⁸ Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável Território Cone Sul – MS. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA - Novembro de 2006 (p. 11-12).

Para além do processo de envolvimento e de mobilização que envolve essa fase, fica expressa a criação do Colegiado Territorial (abordado no Capítulo 2), como ação concreta e que é fundamental para discutir as necessidades prementes do território, dar voz ao agricultor familiar, comunidades indígenas, e toda a sociedade civil⁴⁹ organizada. A data do Regimento Interno do CODETER, a que tivemos acesso, é de 14 de outubro de 2010, no entanto o colegiado começou a ser formado e a funcionar já em 2003 (quando a política territorial é impulsionada).

Na segunda fase (de maio de 2003 a junho de 2004), chamada de “planejamento e gestão de desenvolvimento”, foram realizadas oficinas em que participaram representantes do poder público e da sociedade organizada para conscientização sobre a importância de adotar o modelo territorial como forma de gestão de políticas territorial. Nessas oficinas foram abordados assuntos como “planejamento e gestão territorial, concepção básica do desenvolvimento territorial” e contratação de consultorias para levantamento de dados para compor o “estudo propositivo”⁵⁰. Além disso, dentro dessa mesma fase (período), houve a “formação de grupos de trabalho e setores priorizados”, permitindo o aprofundamento do “conhecimento da realidade”; e a “definição das linhas estratégicas do desenvolvimento territorial (DT)”, consolidando “um modelo de gestão” para, finalmente, ser possível a “elaboração de projetos setoriais e específicos”.⁵¹

⁴⁹ Sônia Regina de Mendonça (2013) explica o conceito de sociedade civil em Gramsci: “[...] refere-se à organização e à produção de vontades coletivamente organizadas, implicando em visões de mundo, em consciências sociais e em formas de ser adequadas – ou opostas – aos interesses burgueses. Sua materialidade institucional específica consiste num conjunto de aparelhos privados de hegemonia, instâncias de associação voluntária, diversas de empresas e instituições estatais, dotadas de formatos variados que vão desde clubes a jornais, associações de moradores, revistas, etc., que espelham a própria complexificação da sociedade capitalista e a pluralização dos interesses nela presentes, tanto de grupos dominantes quanto de grupos dominados. Um dado, todavia, os unifica: todos são formas organizativas que se referem às formas de produção econômica (infraestrutura) e política (Estado), ainda que sua atuação seja basicamente cultural, ou seja, a busca de organização de vontades coletivas, calcadas em valores e eticidade próprios, em prol da afirmação de projetos – de mudança ou conservação – que se tornem hegemônicos” (MENDONÇA, 2013, p. 2 – 3). Disponível em: <http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/001.pdf>. Acesso em: 30/7/2013.

⁵⁰ O Estudo propositivo e mesmo os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável do Território Cone Sul foram elaborados por consultorias contratadas. O PTDRS (2006) foi elaborado pela Fundação Cândido Rondon, já o PTDRS (2011) pela OIKOS, Cooperativa de Trabalho Socioambiental (Dourados –MS). Esta última consultoria é uma das entidades parceiras do PTC em Mato Grosso do Sul. O Instituto Samaritano (Campo Grande – MS), outra entidade parceira do PTC, também elaborou alguns documentos para o TCS, como, por exemplo, o “[...] Relatório das Atividades de Assessoria Técnica Territorial ao colegiado de desenvolvimento do Território da Cidadania Cone Sul – MS durante o período de 15 de outubro a 18 de novembro de 2010, em apoio as ações de desenvolvimento do território da cidadania do cone sul”. Estes serviços de consultorias são contratados para que seja feito um levantamento do território, com as principais características e com indicativos das cadeias produtivas existentes e as que podem ser potencializadas. Trata-se de bases para o planejamento do território.

⁵¹ Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável Território Cone Sul – MS. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA - Novembro de 2006 (p. 11-12).

Durante essa fase, verifica-se que há a preocupação de promover também processos formativos sobre gestão, sobre o programa, mas, sobretudo, o convencimento dos envolvidos, convencimento sem o qual não seria possível a implementação, uma vez que envolve a participação dos “atores”, além da preocupação, ao que parece, com o levantamento dos dados, também importantes, inclusive no processo de conscientização e de convencimento. Em novembro de 2005 foi elaborado, pela Fundação Cândido Rondon, o “Estudo Propositivo” do Território Cone Sul, que levanta dados do território, abordando as ações executadas desde 2003 pelo PROINF. Em seguida, em 2006 é elaborado o primeiro Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS), produzido pela Fundação Cândido Rondon (Campo Grande – MS). Já o PTDRS (2011) foi elaborado pela OIKOS – Cooperativa de Trabalho Sócio Ambiental (Dourados – MS). Os PTDRS orientam os rumos do território através de um indicativo das possíveis cadeias produtivas que podem ser potencializadas, porém as cadeias seguem um indicativo do PTC em nível federal (existe um plano-piloto que dá base à elaboração dos PTDRS locais). A elaboração desses documentos tem sido feita em parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A terceira fase (de junho de 2005 a novembro de 2005) já consistiu na “implementação de projetos, controle e avaliação”. Nessa fase foram realizadas oficinas relacionadas à “gestão, monitoramento e avaliação do desenvolvimento territorial rural”⁵², além de organização dos arranjos institucionais, articulação de políticas, bem como monitoramento e avaliação dos programas e projetos. Nessa fase, o programa é posto em prática. Começam a serem implantadas as primeiras ações com foco territorial.

As etapas descritas acima, para implantação da política territorial no extremo sul de Mato Grosso do Sul, foram necessárias para recrutar os tais “atores”, responsáveis por pensar seus problemas, analisá-los e propor demandas endógenas ao governo. Dessa forma, a consolidação da política territorial seria impossível sem a conscientização e a participação da sociedade civil organizada e do poder público, todos agregados em organizações colegiadas como o CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Cone Sul. O papel desse colegiado é elaborar propostas com base nos estudos e nos debates realizados nas oficinas, dar encaminhamento às decisões dos “atores” e também cabe a ele elaborar o regimento seu interno.

⁵² Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável Território Cone Sul – MS. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA - Novembro de 2006 (p. 11-12).

Conforme o artigo 1º do regimento interno do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Cone Sul – CODETER:

O COLEGIADO TERRITORIAL DO CONE SUL será composto por representantes das entidades voltadas ao Desenvolvimento Sustentável, funcionando junto aos Fóruns Municipais de Políticas Públicas e da Agricultura Familiar e Conselhos Municipais do Território CONE SUL, tendo como público prioritário os Agricultores Familiares, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas dos oitos (08) municípios: ELDORADO, ITAQUIRAÍ, IGUATEMI, JAPORÃ, MUNDO NOVO, NAVIRAI, SETE QUEDAS e TACURU. O Colegiado de Desenvolvimento Territorial CONE SUL apoiado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde 14 de julho de 2003, constituir-se-á em espaço no qual as diferentes esferas de governo e da sociedade civil organizada, implementarão políticas públicas com foco no desenvolvimento territorial sustentável, na reforma agrária e na agricultura familiar, sendo composto pelas seguintes instâncias: I. Plenária Geral; II. Coordenação Territorial; III. Coordenação Executiva; IV. Núcleo Técnico; V. Comissões Temáticas (Regimento Interno do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Cone Sul – CODETER, p. 2).

O CODETER é pensado para agregar os “atores” do território, ou seja, o poder público e a sociedade civil “organizada”, para possibilitar a elaboração de políticas participativas que nasçam do território em questão. Acredita-se que, ao permitir esse espaço de participação, as ações possam acontecer de forma mais efetiva em prol de sanar os empecilhos do desenvolvimento (territorial sustentável).

Para refletirmos sobre o funcionamento do colegiado, exporemos, na forma do seu regimento interno (MDA, 2012), as divisões organizativas existentes, definidas no artigo 2º do regimento interno da organização:

A Plenária Geral é composta por representantes de instituições governamentais de diversas esferas e organizações da sociedade civil, sendo 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil, com direito a voz e voto nas deliberações do Colegiado. §1º. Farão parte do Colegiado, na condição de convidados permanentes, com direito a voz, mas sem direito a voto, os(as) representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da (SEPROTUR⁵³). §2º. Poderão ser convidados a participar de reuniões do Colegiado personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como técnicos, sempre que da pauta constar temas de suas áreas de atuação. §3º. As instituições governamentais e as organizações da sociedade civil deverão informar seus/suas representantes com respectivos(as) suplentes, mediante manifestação formal junto à Coordenação Executiva. §4º. Em Caso de substituição de representantes, esta deverá ser formalizada junto à Coordenação e comunicada na Plenária do Colegiado. §5º. A inclusão de novas instituições e organizações no Colegiado precisa ser solicitada formalmente à Coordenação Executiva e encaminhada à Plenária Geral para a sua

⁵³ A SEPROTUR é a Secretaria de Estado Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo. Trata-se de uma secretaria estadual com o objetivo de “Viabilizar o desenvolvimento das principais cadeias produtivas do Estado, qualificando e agregando valor à produção, integrando os diversos agentes, tornando-os competitivos e capazes de ampliar e diversificar a oferta de produtos, gerar empregos e incrementar a renda da população sul-mato-grossense”. Fonte: Mato Grosso do Sul. In: <http://www.seprotur.ms.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2013.

homologação. (Regimento Interno do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Cone Sul – CODETER, p. 2).

Pelo citado regimento interno, é necessário haver paridade na participação do colegiado, sendo metade da sociedade civil e a outra metade de representantes governamentais. Mesmo assim, no entanto, no trabalho de campo que realizamos na cidade de Iguatemi em maio de 2011, a participação dos representantes governamentais ficou muito evidente. São os representantes governamentais que movem o colegiado. Não que não haja a participação da sociedade civil. Existe, sim, a participação de pessoas ligadas a movimentos sociais (assentados pela reforma agrária), mas a presença em si não é participação efetiva.

Dentre o público prioritário explicitado na regimento interno do CODETER (agricultores familiares, pescadores, comunidades indígenas, comunidades quilombolas, etc.), focamos a nossa pesquisa de campo entre os agricultores familiares e os grupos indígenas para delimitar o trabalho e mesmo por serem as comunidades mais numerosas no TCS.

Ao participarmos de uma pesquisa de campo em abril de 2013 em Iguatemi (MS), foi possível participar da assembleia do CODETER e acompanhar a votação de projetos pensados para o Território Cone Sul (Foto 01). A viabilização dos projetos envolveria R\$ 300.000,00 e seriam aprovados por prioridade territorial, ou seja, os projetos deveriam ser de natureza territorial, motivo pelo qual o debate em torno dos projetos envolveu visível processo de convencimento durante o evento.

Durante a discussão dos projetos percebemos uma movimentação em busca de apoios aos projetos. Os municípios envolvidos buscam parcerias para votarem no projeto que beneficiará os interesses do município. Os participantes são os representantes dos municípios (poder público) e os agricultores familiares⁵⁴ de diversas localidades.

Apesar de observarmos a participação de todos os grupos previstos para compor o CODETER, pela importância da reunião, que discutia onde ampliar recursos, a participação dos agricultores familiares foi bastante tímida, e também não identificamos a presença de representantes das comunidades indígenas. Nessa reunião (Foto 01) de que participamos, tivemos a impressão de que os representantes do poder público são as peças-chave para o colegiado efetivar-se e agir enquanto tal.

⁵⁴ Na assembleia havia agricultores familiares de todos os municípios envolvidos. Ocorre, no entanto, que a ida desses agricultores foi promovida pelas prefeituras. Não havia produtores por conta própria. Os presentes tinham comparecido em carros disponibilizados pelas prefeituras.

FOTO 01: Assembleia do CODETER – Território Cone Sul



Foto: Gilson Carlos Visú – Iguatemi (16 de junho de 2011).

Sobre a participação efetiva da sociedade civil organizada no Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Cone Sul, o próprio Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (2011) avalia negativamente a capacidade participativa do Colegiado do ponto de vista da diversidade dos “atores”. É o que se expressa:

Apenas os/as assentados/as de reforma agrária possuem uma efetiva participação representativa junto ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Cone Sul. Existe um número baixo de representação dos agricultores familiares tradicionais e grupos de artesanatos. Já os indígenas e pescadores artesanais existentes neste território, até o momento não estão ocupando seu espaço de representação dentro da política participativa de desenvolvimento territorial, demandando a realização de ações que fortaleçam o processo de reconhecimento, identidade e empoderamento, bem como o respeito à diversidade procedendo à inclusão social/participativa destes segmentos da sociedade. (Mato Grosso do Sul, PTDRS, 2011, p. 36).

Nos trabalhos de campo realizados, comprova-se a avaliação/diagnóstico que o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS (2011) tem em relação à participação dos assentados pela reforma agrária no colegiado (CODETER). Do que se pode observar, a participação expressiva e qualitativa desse segmento do movimento social organizado está vinculada à prática política acumulada nos movimentos, cuja cultura de assembleias e de articulação política é latente. Já os indígenas, observa-se que, pela mesma questão cultural, têm dificuldade de ocuparem o espaço de representação que lhes é próprio.

Além disso, em conversas realizadas durante visitas realizadas em aldeias (Cerrito e Porto Lindo, em Eldorado e em Japorã), foi possível notar desconhecimento sobre essa oportunidade de participação. Na verdade, não conhecem nem mesmo o Programa Territórios da Cidadania (apesar de serem atendidos pelo Programa). Certamente tal condição de desconhecimento, no processo de definição de investimentos no programa, é um obstáculo para uns (índios) e uma vantagem para outros (assentados da reforma agrária).

Sobre essa situação encontramos, também no PTDRS (2011, p. 35), a avaliação de que “[...] a presença da agricultura familiar é expressiva no Território Cone Sul, fruto da política de reforma agrária Federal”. Essa condição certamente responde a uma nova situação fundiária no território Cone Sul, com expressiva presença de pequenos proprietários e assentados e favorecendo políticas voltadas para a agricultura familiar. Trata-se de compreender que, historicamente, na busca da ocupação das fronteiras, os assentamentos formam uma opção geopolítica. Neste começo de século XXI, a estratégia está na busca de diversificação da produção com agregação de valor usando pequenas frações de terra para ocupar o território e promover a geração de renda, sobretudo pela produção de alimentos, mas não apenas.

Ratifica-se que os municípios que compõem o território Cone Sul apresentam características socioeconômicas distintas uns dos outros. Por essa razão, a conjuntura política entre os atores do território é delicada e inspira uma análise reflexiva sobre as condições locais de cada município para que se possa compreender a dinâmica territorial existente.

As demandas, da mesma forma que as características dos municípios do TCS, também não são iguais. São diferenciadas e pontuais para cada município, mas também dentro de cada município em função das diferenças sociais e culturais entre os grupos. Apresentam-se, pois, aspectos próprios da participação que agregam desiguais em condições de “iguais”, mantendo, assim, a desigualdade.

3.2 Repercussões espaciais: as ações executadas

A análise do Território Cone Sul ocorreu por meio de visitas realizadas com objetivo de conhecer e verificar, na área correspondente ao Território Cone Sul (Figura 2), as ações que foram executadas pelo Programa Territórios da Cidadania, bem como compreender a dinâmica do programa e, até mesmo, na medida do possível, obter a visão dos contemplados.

Durante esses encontros/viagens a todos os municípios integrantes do Território Cone Sul, realizamos entrevistas com pessoas representantes de cada setor do PTC, quais sejam,

representantes da sociedade civil organizada, membros representantes do poder público municipal, estadual e federal, ou seja, os atores envolvidos nas ações do programa. Também, com autorização do coordenador do CODETER, Marcelo da Silva, que nos apresentou ao núcleo diretivo e ao núcleo técnico do Colegiado, passamos a participar de algumas reuniões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural – CODETER –, em três oportunidades (em Eldorado, em Iguatemi e em Naviraí). Realizamos entrevistas com integrantes do poder público e da sociedade civil organizada (trabalho a campo, como, por exemplo, nos Assentamentos Lua Branca (Eldorado) e Juncal (Naviraí), e nas Aldeias Cerrito (Eldorado) e Porto Lindo (Japorã).

Durante o trabalho de campo visitamos todos os municípios, no entanto aparecerão aqui algumas ações concentradas mais em alguns municípios. Todavia, a importância das ações na política territorial é que elas dinamizem economicamente o território e não municípios isolados. Quanto à existência de mais ações em algumas localidades, isso depende também do envolvimento da sociedade civil organizada e dos representantes do poder público. Para organizar as ações a serem apresentadas a seguir, elas aparecerão agrupadas por município, isso com objetivo de sermos mais didáticos.

Essas ações por município não são todas as ações implementadas junto ao Território Cone Sul. O nosso levantamento é amostral e pretende, com a explicitação de algumas ações, demonstrar a dinâmica territorial pelo tipo de ações que estão sendo implementadas. Em alguns municípios percebemos que os representantes do poder público compreendem bem a política territorial. Em outros percebemos, inclusive, uma carência de ideias para elaborar projetos territoriais. Salientamos, então, que as ações apresentadas abaixo não correspondem à totalidade das ações implantadas, ao contrário, são apenas algumas ações do PTC que ocorreram no TCS. Procuramos escolher ações diversificadas, que representem as dinâmicas territoriais propostas pelo Programa Territórios da Cidadania.

3.2.1 O PTC em Eldorado

No município de Eldorado participamos de uma reunião do CODETER em março de 2012. Na oportunidade registramos a fala da prefeita Marta Maria Araújo sobre suas perspectivas sobre o Território Cone Sul, discurso no qual ela afirma:

– Eu acredito muito que, numa discussão regionalizada, a chance de obter êxito nos pleitos é bem maior. Uma coisa é você lutar sozinho e outra coisa é lutarmos juntos. Por exemplo, hoje o Ministério da Saúde não libera recursos para cidades pequenas como a

*nossa. A cidade precisa ter mais de 150 mil habitantes. Então, a única chance nossa é conseguir um Hospital Regional. Isto é só um exemplo. Estas questões do desenvolvimento regional, se não discutirmos, dificilmente podemos fazer uma política voltada para este desenvolvimento. Estas questões do PROINF (...). A Biblioteca de Educação Ambiental é uma conquista via PROINF, a Casa do Mel também parece que vai sair. Acho que nós podemos tratar de grandes temas de uma forma integrada, regional, inteligente, se a gente tiver mais vontade política e deixar certos egos de lado e passarmos a pensar, juntos, a política regional. Nós somos os municípios com os menores IDHs do estado. Não pode uma coisa dessas. Temos uma Região rica como a nossa, com a posição geográfica que temos, com a terra que temos. La no século XX, essa região aqui já era meio esquecida, parece que é meio cultural. Por isso temos que organizar e alavancar uma posição bastante privilegiada se a gente souber pedir, saber se unir e fazer projetos importantes.*⁵⁵

O discurso da prefeita evidencia a compreensão da condição de pobreza que lhes é própria, enquanto “região”, ao mesmo tempo em que valoriza a discussão de sua posição estratégica, chamando a responsabilidade para uma organização coletiva das reivindicações, de modo que o PTC aparece como oportunidade.

Em Eldorado, as ações já executadas foram: a Biblioteca de Educação Ambiental, instalação de resfriadores de leite em assentamentos (por exemplo, no Assentamento Floresta Branca), a implantação da Casa do Mel e a aquisição de patrulhas mecanizadas pela prefeitura que atendem os agricultores familiares e a comunidade indígena.

A Biblioteca de Educação Ambiental (Foto 02) foi definida por ser considerada como um projeto territorial. No dizer de Edna Brindaroli, do CODETER, que representa o município de Eldorado, teve como objetivo a conscientização ambiental. Ela explicou como se deu:

*– O projeto da Biblioteca de Educação Ambiental surgiu em um debate numa discussão, porque nós tínhamos que fazer um projeto em nível territorial, um projeto que atendesse o Território Cone Sul. Então eu coloquei o projeto da biblioteca de Estudos Ambientais. Foi apresentado ao território. Foi colocado a seguinte questão: O que adianta fazer grandes empreendimentos se não tiver a parte de educação ambiental? Foi nessa linha de pensamento que conseguimos esse recurso.*⁵⁶

⁵⁵ Fala da prefeita de Eldorado, Marta Maria Araújo, em uma reunião do CODETER realizada na Biblioteca de Educação Ambiental em março de 2012, em Eldorado (MS).

⁵⁶ Entrevista concedida por Edna Brindaroli – servidora da prefeitura de Eldorado.

A efetividade do discurso sobre educação ambiental da entrevistada e a capacidade de convencimento da representante do poder público junto aos demais participantes chama a atenção, na medida em que, em um território cujos índices de IDH revelam pobreza e baixa capacidade de infraestrutura, sob uma base ideológica sempre tão voltada para o setor produtivo, realmente uma opção como essa biblioteca não seria o padrão de projeto a ser reivindicado. Então, isso revela, no mínimo, uma nova correlação de forças na disputa de recursos públicos para um território.

Foto 02: Biblioteca de Educação Ambiental – Eldorado (MS)



Foto: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

Em Eldorado visitamos também agricultores familiares, especificamente no Assentamento Floresta Branca. Em uma entrevista com o produtor Jonas Munis de Oliveira, ele nos falou sobre a Associação dos Produtores de Leite desse assentamento, sobre os resfriadores (Foto 03):

– Esta associação é voltada à necessidade do povo do assentamento. Por exemplo, se existe uma carência em termos municipais, a associação tem uma organização para fazer este diálogo. E, também, se precisar falar com um deputado da região, fica mais fácil ter acesso através da associação. E também para brigar por um melhor preço para o leite. Através dessa associação foi fomentado esses resfriadores, dos quais toda a associação faz uso.⁵⁷

⁵⁷ Fonte: Entrevista concedida pelo agricultor familiar Jonas Munis de Oliveira, em Eldorado, em 6 de dezembro de 2012.

A organização dos assentados em uma associação permitiu uma organização política em torno de suas necessidades, possibilitando explicitar seus problemas e solicitar providências.

FOTO 03: Resfriador de Leite - Eldorado (MS) Associação dos Produtores de Leite do Assentamento Floresta Branca.

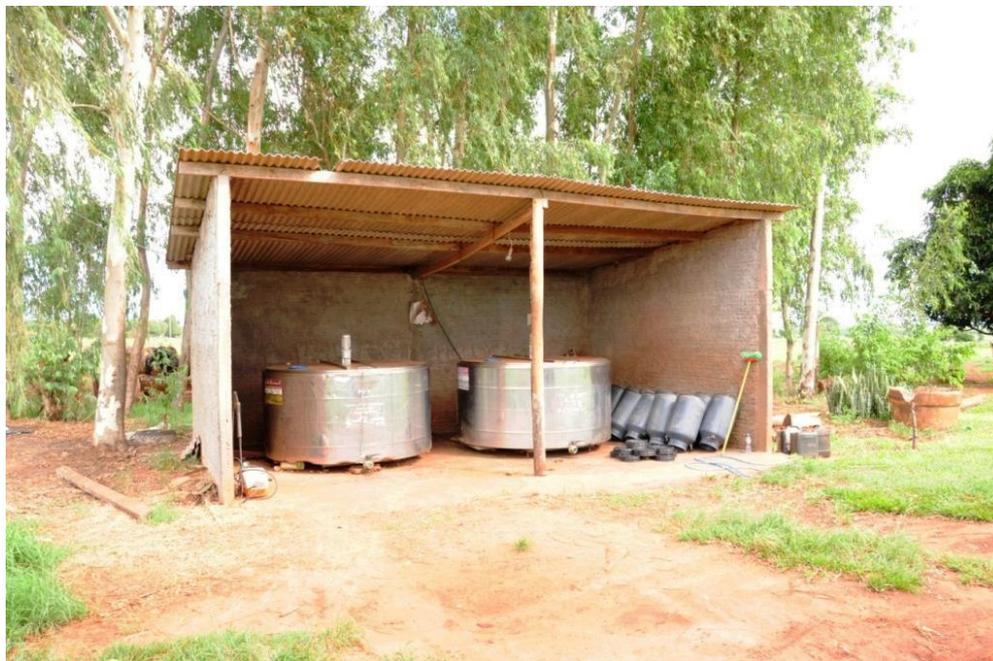


Foto: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

Jonas Munis de Oliveira, ao ser perguntado sobre a participação da Associação dos Produtores do Assentamento Lua Branca nas reuniões do Colegiado Territorial, responde que:

– *Hoje a associação não tem vínculo com entidade nenhuma, a não ser com a empresa que pega o leite. Não há participação de pessoas da associação no CODETER. Até o momento nunca recebemos nenhum convite. Os resfriadores foram conseguidos através de ofício à secretaria do estado. Então, através do governo do estado, pela SEPROTUR, vieram estes resfriadores.*⁵⁸ (grifo nosso).

Apesar de dizer que não participa do CODETER, os resfriadores destinados ao Assentamento Lua Branca são ações do Programa Territórios da Cidadania. Dentro do programa, as possibilidades de projetos são variadas e as três esferas de governo participam. Determinada ação pode até não ser contemplada via recursos do PROINF, que são recursos discutidos nas assembleias do CODETER para decidir a viabilidade e aplicação dos projetos quanto à territorialidade deles. No caso do entrevistado acima, a não participação pode estar ligada ao desconhecimento do funcionamento da política ou por divergência de interesses.

⁵⁸ Fonte: Entrevista concedida pelo agricultor familiar Jonas Munis de Oliveira, em Eldorado, em 6 de dezembro de 2012.

Sobre a mesma associação, Associação dos Produtores do Assentamento Lua Branca, ao perguntarmos ao produtor José Aparecido (Dedé) a diferença de quando não tinham e de agora que possuem os resfriadores de leite, ele relatou que:

– Há 3 ou 4 anos que não existia a associação, existia, mas era muito desorganizado. Então montamos essa associação, conseguimos viabilizar esses resfriadores, então na época chegou o ponto de vendermos leite a R\$ 0,34 centavos. Eram quatro empresas que pegavam leite, então demos um basta nessas empresas, ficamos com apenas uma e fizemos um tipo de um contrato de que o valor mínimo não pode passar de 0,60. E aí, graças a Deus, desses dias pra cá a empresa respeita o acordo. E hoje eles têm medo de perder. Temos em torno de 8 mil litros de leite por dia. Então a associação ajudou nessa organização. Hoje 90% da nossa produção aqui é o leite. Então nós temos que implantar o “Balde Cheio”, mas para isso precisávamos do maquinário. O Balde Cheio a gente trabalharia em cima de 2 ou 3 alqueires de terra e fazer piquete. E o restante da outra área de terra ia plantar outra coisa. Mas a prefeitura não tem condições. A associação já conseguiu um tratorzinho, via SEPROTUR. A empresa sentiu-se intimidada pela ação da associação, então hoje nós temos o poder de chegar na empresa e negociar preço. Antigamente isso não acontecia. Existia a conjuntura de 4 ou 5 empresas pegando leite no assentamento, hoje temos apenas uma. Isso demonstra o interesse de todos os sócios, e fortalecemos com isso. Antes de termos os resfriadores, eles eram emprestados pelas empresas que compravam o leite, esse era um fator que diminuía mais ainda o valor do leite. As empresas aproveitavam.⁵⁹

José Aparecido enxergou, na associação, a possibilidade de os produtores terem se organizado para conseguir preços melhores para o leite. Ao possuírem os resfriadores (Foto 03), a qualidade do leite foi assegurada, portanto foi possível vender por preço melhor.

Em Eldorado acompanhamos também o trabalho que a prefeitura presta à Aldeia Cerrito, de ceder um tratorista para operar a patrulha mecanizada (Foto 04), que foi viabilizada via PTC. O trator e a grade ficam na aldeia durante o período em que os equipamentos estão sendo usados. Terminado o uso, o maquinário volta para a garagem da prefeitura.

Na Aldeia Cerrito, o capitão Elmo Benites nos recebeu e fez uma avaliação do processo de produção agrícola da sua gente:

⁵⁹ Fonte: Entrevista concedida pelo agricultor familiar José Aparecido (Dedé), no Assentamento Floresta Branca em Eldorado, em 6 de dezembro de 2013.

– *Aqui a gente tá recebendo muito pouco apoio. A gente tem conseguido alguma coisa com a FUNAI⁶⁰. Por exemplo, conseguimos 3000 litros de diesel. E a prefeitura trouxe uma partidária (contrapartida) da maquinaria. Semente também foi por parte da FUNAI.⁶¹*

Perguntamos a Elmo Benites sobre as condições de produção agrícola da aldeia antes de terem acesso ao maquinário. Segundo ele:

– *Antes a gente dependia muito da cesta básica da FUNAI e do governo. A produção nossa era queimando o mato e plantando. Tudo manual. Antes era difícil sobrar alguma coisa para vender. Então muda muito as condições que podemos dar para os nossos filhos se formarem. Por que antes não tínhamos dinheiro para estudar nossos filhos. Mas hoje a gente tem a produção de mandioca, abóbora para o consumo e para vender também. Esse ano mesmo tivemos 150 mil quilos de mandioca para vender. A renda fica pra quem plantou. Quem plantou cuida da roça e a renda é dele. Mas a terra é de todos. As pessoas plantam onde quiserem. Pode fazer suas casas em qualquer lugar. Não tem problema. Temos também uma associação que cuida dessa parte da agricultura. A associação é para assegurar o nosso benefício com a nossa produção. Por exemplo, se a gente vende mandioca, milho, a gente deposita 20% para o ano seguinte. E também estamos pleiteando recursos para a associação. Para melhorar a nossa aldeia. Mas até agora a gente não recebeu nada de benefício para a associação. A associação busca comprador e fica com um depósito de 20% do que foi plantado para investir na próxima safra.*

Apesar da crítica inicial, o capitão da Aldeia Cerrito afirmou que o maquinário agrícola tem potencializado a lavoura na aldeia. Mesmo assim, no entanto, uma crítica feita pelo capitão foi referente à administração dos tratores, que fica sobre a responsabilidade da prefeitura. Segundo ele:

– *Esse trator que a gente recebe do governo, o governo poderia garantir diretamente para nós. Porque hoje o trator fica na prefeitura. E, para beneficiar a comunidade, o trator precisava ficar dentro da aldeia mesmo. Assim a gente não perderia a safra”. O capitão ainda argumentou: “Na nossa comunidade nós já temos uma formação de assumir qualquer*

⁶⁰ Conforme nos explicou o coordenador do CODETER, Marcelo da Silva, em uma entrevista no município de Naviraí em maio de 2011 sobre a integração dos ministérios, “(...) o Ministério da Justiça também é um ministério integrante do PTC, e a FUNAI e FUNASA como autarquias também estão inclusas. Os ministérios têm suas políticas para desenvolver e estão inclusas no PTC. Então, o papel do CODETER é: chamar a sociedade civil juntamente com o poder público para discutir os problemas e levantar as demandas para encaminhar aos ministérios. Mas há uma dificuldade para isso, porque principalmente as comunidades indígenas ainda não compreenderam o que é a política territorial. Por que as ações vêm de tudo quanto é lado. Mas qual o nosso papel enquanto colegiado, é levantar as demandas para encaminhá-las para os ministérios.” (grifo nosso).

⁶¹ Fonte: Entrevista concedida pelo capitão da Aldeia Cerrito, em Iguatemi, em 7 de dezembro de 2013.

responsabilidade na educação, na saúde. Temos professores capacitados. Temos agentes de saúde que cuida da saúde. E por que não somos capacitados para assumir essa responsabilidade também (de administrar um trator)? A gente não tem essa oportunidade. No caso, é o que a gente quer.

A crítica de Elmo Benites seria para deixar o trator na aldeia e sob a administração de sua comunidade. Ocorre, no entanto, que, pelo que observamos no Território Cone Sul, os veículos e os equipamentos que são conseguidos via CODETER sempre ficam sob a responsabilidade do poder público. Os beneficiários utilizam em suas necessidades o bem, mas esse bem fica sob o poder da respectiva prefeitura municipal.

Foto 04: Trator que atende os produtores da Aldeia Cerrito – Eldorado (MS)



Foto: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

As ações que destacamos no município de Eldorado (a Biblioteca Ambiental, os resfriadores de leite e a patrulha mecanizada) demonstram uma atuação presente do Programa Territórios da Cidadania. A questão sobre que precisamos refletir um pouco é com relação aos frutos que essas ações estão trazendo ao território. Há, com essas ações, uma indução do desenvolvimento territorial sustentável?

Pelo exposto, percebemos que nem sempre as ações implantadas resultam em desenvolvimento econômico. A Biblioteca Ambiental, por exemplo, dificilmente atingirá a proposta de promover o desenvolvimento territorial. Há, sim, a proposta de ser uma biblioteca “ambiental”, que a ligue com a parte sustentável do desenvolvimento territorial, no entanto não deixa de ser conflitante enquanto as propostas da política territorial.

3.2.2 O PTC em Iguatemi

Pela localização geográfica do município de Iguatemi, que se situa ao centro do Território Cone Sul, ele foi escolhido para construir a sede do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER). Segundo Edvaldo Luiz Dutra Vargas, Secretário de Obras e Infraestrutura de Iguatemi (MS), gestão 2013-2016:

*– O território Cone Sul foi formado para potencializar os municípios do extremo sul do estado. E, com a criação do Território Cone Sul, foram feitos vários projetos, entre os quais está o Núcleo de Projetos, que é a sede administrativa do Território Cone Sul. Então temos a estrutura física, agora esperamos que venha ser completado com mobiliário, etc. E, principalmente, num futuro bem próximo, nós temos aqui no núcleo, um corpo técnico especializado para atender à demanda dos municípios.*⁶²

Na oportunidade, o entrevistado comentava sobre o prédio que seria a sede do Território Cone Sul (MS) (Foto 05). A obra foi projetada para servir como um apoio às ações do Colegiado Cone Sul. Com a infraestrutura instalada e localizada em um ponto estratégico do TCS (Território Cone Sul), no município de Iguatemi, o estabelecimento do Núcleo de Projetos (Foto 05), em tese, daria suporte a todos os municípios do território no sentido de planejar ações e programar todas as atividades que envolvessem os oito municípios participantes. Apesar de o prédio (Foto 05) ter sido construído, o mesmo não foi mobiliado e também não foram criados postos de trabalho (através de verba do território ou algum órgão envolvido com a política territorial). O secretário Edvaldo Luiz Dutra Vargas afirmou:

– Estamos aqui habitando um espaço que era praticamente um elefante branco, uma estrutura bela e estamos aqui potencializando, e sendo útil inclusive para o território, porque as reuniões são todas aqui. Refere-se à Secretaria.

Percebemos, então, que o prédio foi construído para ser a sede do Território Cone Sul, um Núcleo de Projetos⁶³ (Foto 05), no entanto, devido à não conclusão das etapas do projeto,

⁶² Entrevista realizada no município de Iguatemi, em 7 de dezembro de 2012, ao participante do colegiado territorial Cone Sul Edvaldo Luiz Dutra Vargas e nomeado secretário de Obras e Infraestrutura do município de Iguatemi, em 2013.

⁶³ Este trecho consiste de uma transcrição da ata da Reunião da Coordenação Executiva Territorial em 18/4/2011 em Iguatemi, na qual foram discutidas as negociações referente ao uso do prédio da sede do CODETER (Foto 04): “Houve uma rodada de troca de informações e questionamentos pertinentes ao que é e como se dará a forma legal de gestão do referido Núcleo de Projetos e os alinhamentos da Política de Desenvolvimento Territorial, com base para os aportes de recursos dos programas Territórios de Cidadania. Logo após, o Sr. Rodrigo Cazelli apontou duas formas viáveis para a realização da gestão financeira do Núcleo de Projetos, sendo a primeira, contrato de rateio apenas com os oito (8) municípios que compõem o T C do Cone Sul, e a segunda, um contrato de rateio com os 12 municípios que constituem o CONISUL. Em seguida o Sr. Ermínio Guedes acrescentou que, de acordo com o Estatuto Social do CONISUL, prevê a cobrança de três (3%) a sete (7%) percento (sic) do valor total de cada projeto realizado e/ou executado por este Consórcio, o qual serve

ausência de mobiliário (ainda não adquirido) e de pessoal (ainda não contratado), o local passou a ser utilizado por órgãos da prefeitura de Iguatemi, como forma, nas palavras do nosso entrevistado, de “potencializar” a utilização do espaço. Em consulta a uma Ata da Reunião da Coordenação Executiva Territorial, realizada em 18/4/2011, tivemos acesso ao resumo da discussão sobre a utilização do espaço do Núcleo de Projetos. Então, abaixo, fazemos uma transcrição de parte da ata:

Apresentação do Núcleo de Projetos, foi demonstrado todas as especificidades físicas e equipamentos que foram adquiridos para a consolidação do Núcleo. Tendo como objetivo atender as demandas do Núcleo Técnico do Codeter Cone Sul, de acordo com o plano de trabalho deste projeto, respeitando as metas contratadas no mesmo perpassando pela contratação do corpo técnico de profissionais, veículo de apoio ao corpo técnico e custos administrativos operacionais. Onde a proposta inicial era que o espaço físico deste Núcleo instalará a sede do Território Cone Sul, a sede de cooperativa de crédito, do Consad, da Base de serviço a ser implantada neste território e do CONISUL. Contudo, sendo de comum acordo entre os representantes do CODETER - Cone Sul e do CONISUL relativo a proposta inicial de parceria na gestão e gerenciamento financeiro e social do Núcleo de Projetos encaminhou - se a formação de uma câmara de temática e/ou comissão que envolva as duas entidades, para discutir os aprofundamentos desta parceria, ou seja, que se construa um documento – Regimento Interno – contendo como se dará a divisão do espaço físico, os custos financeiros, a forma de contratação do corpo de profissionais dentre outras peculiaridades, ficando estabelecido a data de quatro (4) de maio para a elaboração deste documento com a presença de representantes das duas entidades. Por último, o Sr. Edvaldo Luiz Vargas, Secretário de Agricultura do Município de Iguatemi, realizou a reivindicação de intensão de uso de parte do espaço físico deste Núcleo para utilização da Secretaria Municipal da Agricultura, ficando a cargo do CODETER a validação desta reivindicação.⁶⁴

Pela transcrição apresentada do documento percebemos empenho em torno da definição para utilização do prédio (Foto 05). Pela Ata, o prédio teria várias utilidades, atendendo a outros órgãos além do CODETER, pois abrigaria inclusive o CONISUL, consórcio de municípios, que é uma entidade prestadora de serviço (conforme nota de rodapé nº 19) e que passa a ter sua sede naquele município. Todas essas negociações que

para a formação de um fundo de caixa com o qual, com o tempo e a quantidade de projetos realizados, poderá manter e ou diminuir os custos financeiros deste núcleo a ser rateado entre os prefeitos. Com isto, o Sr. Carlos Heling e a Sr. Katia Maria representante da Coordenação Territorial do colegiado municipal de Mundo Novo, argumentaram sobre a forma legal que este acréscimo percentual se daria nos projetos aportados no Programa Territórios da Cidadania, pois estes projetos não prevê recursos financeiros para a construção dos Projetos, sendo assim as entidades proponentes (prefeituras) dos recursos, inicialmente teriam que ratear os custos financeiros do Núcleo de Projetos e ainda entrar com o repasse de mais três (3%) a sete (7 %) percento (sic) do valor total de cada projeto, o que torna esta proposta um tanto quanto inviável. Neste sentido, o Sr. Emersom Moreira Batista, representante da Coordenação Territorial do colegiado municipal de Iguatemi, fez uma intervenção apontando que o custeio financeiro deste Núcleo também poderá ser realizado com recursos do Custeio do PROINF, o qual anualmente é deliberado pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Cone Sul, ficando o CONISUL a entidade mediadora legal deste recurso, retirando assim o encargos financeiros dos rateios junto as prefeituras municipais” (Ata da Reunião Executiva Territorial no dia 18/4/2011).

⁶⁴ Transcrição de parte da Ata da Reunião da Coordenação Executiva Territorial realizada em 18 de abril de 2011, em Iguatemi (MS).

aconteceram em Iguatemi, na obra construída, representaram para Iguatemi, de certa forma, vantagens sob o ponto de vista do acesso à informação e de controle de diferentes entidades. Essa é, evidentemente, uma condição avaliada como positiva e que conduziu ao envolvimento/engajamento dos atores locais (poder público e sociedade civil) sob a égide de alavancar o desenvolvimento no município. Percebemos isto no relato a seguir:

*– Iguatemi tem um detalhe, que nós aproveitamos todos os recursos possíveis. Essa política territorial é de grande importância. Nós, aqui em Iguatemi, aproveitamos cada detalhe, cada verba que tem. Agora mesmo acabou de ser liberada a inclusão de uma verba de R\$ 1.200.000,00. E dentro deste um milhão e duzentos, 700 mil são para Iguatemi. Nós destinamos para todos os assentamentos; vários assentamentos. Acabamos de entregar um trator para o Assentamento Rancho Lona. Tem um kit inseminação, veículo, e agora estamos com a Casa do Mel pronta aqui em Iguatemi.*⁶⁵

Assim, Iguatemi desponta como um município atuante no Território Cone Sul, com força política. Isso é perceptível nos eventos realizados de que participamos, como é o caso das reuniões de colegiado, da Feira do Leite e de conferências.

A própria construção do Núcleo de Projetos (Foto 05) para ser a sede do CODETER, mesmo com a complexidade política e estratégica dessa condição e também em relação à definição do uso do prédio pelos atores interessados, também demonstra um compromisso dos atores locais em buscar o máximo de recursos para o município. Isso está explicitado no fato de haver essa disposição em buscar sempre a maior quantidade de recursos disponíveis, e evidenciado na fala do nosso entrevistado acima, quando diz que “*Aproveitamos cada detalhe, cada verba que tem*”. Percebe-se, por esses dados, que está estabelecido um compromisso entre os atores do município de Iguatemi que estão envolvidos com o projeto.

A essência e o propósito da política territorial do PTC devem obedecer à proposta do PTDRS (2011), que consiste em ações definidas e viabilizadas de acordo com as necessidades de indução de desenvolvimento nos territórios. O planejamento das cadeias produtivas pelo PTDRS (2011) contempla também a apicultura. Considera-se que o incentivo à produção de mel potencializaria a produção dos agricultores familiares e, com a implantação de Casas do Mel no Território Cone Sul, seria possível comercializar o produto com melhor valor agregado e ainda permitir que os produtores comercializassem mel para as escolas da rede

⁶⁵ Entrevista concedida por Edvaldo Luiz Dutra Vargas, em 11 de dezembro de 2012, em Iguatemi – MS.

pública através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁶⁶ e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁶⁷.

Foto 05: Núcleo de Projetos do CODETER – Território Cone Sul – Iguatemi (MS)



Foto: Gilson Carlos Visú (11 de dezembro de 2012).

⁶⁶ “O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis”. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: 27 jul. 2013.

⁶⁷ “Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção. Parte dos alimentos é adquirida pelo governo diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Os produtos destinados à doação são oferecidos para entidades da rede socioassistencial, nos restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal. Outra parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios. Desta forma é possível comercializá-los no momento mais propício, em mercados públicos ou privados, permitindo maior agregação de valor aos produtos. A compra pode ser feita sem licitação. Cada agricultor pode acessar até um limite anual e os preços não devem ultrapassar o valor dos preços praticados nos mercados locais. **Quem acessa:** agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores de DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf. **Quem executa:** o PAA é executado com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)”. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>. Acesso em: 27 jul. 2013.

Em Eldorado, visitamos também a Casa do Mel mencionada na entrevista (Foto 05). A implantação de Casas do Mel no TCS, segundo o discurso das reuniões⁶⁸ do CODETER, não serviria apenas aos produtores do município que recebesse a obra, mas a todos os produtores que estivessem mais próximos. No PTDRS (2011) está previsto o desenvolvimento da apicultura para os agricultores familiares.

FOTO 06: Casa do Mel – Iguatemi (MS)



Fonte: Gilson Carlos Visú (2012).

A Casa do Mel (foto 06) de Iguatemi foi empenhada em 2010. Na ocasião da nossa visita, a obra estava concluída (em dezembro de 2012), mas aguardava a inauguração oficial.

Outra ação engajada pelo município de Iguatemi é o incentivo à cadeia produtiva leiteira. O Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS) do Território Cone Sul (2011) prevê o incentivo e o direcionamento de ações para algumas cadeias produtivas voltadas para a agricultura familiar, neste caso a cadeia leiteira. Na verdade, o PTDRS é formulado com base em um plano de desenvolvimento nacional, plano no qual são indicadas algumas cadeias produtivas importantes de serem desenvolvidas. As decisões do colegiado quanto à escolha do foco produtivo estão mais em escolher o que já está posto do que em pensar novidades produtivas para o território.

Aproveitando essa orientação, os integrantes do CODETER acataram a sugestão dos integrantes de Iguatemi de realizarem uma Feira do Leite como medida estratégica de

⁶⁸ Participamos de uma reunião no dia 16/6/2011, na qual foram decididas duas Casas do Mel para o Território Cone Sul. E, na ocasião, a defesa era de que o projeto era territorial por poder atender os produtores próximos ao local em que fosse construída a obra.

fomentar ainda mais a produção leiteira no território. Participamos da 3ª e da 4ª edição dessa feira como observadores. Analisamos que a realização dos eventos está relacionada ao rearranjo espacial ocorrido nas duas últimas décadas, em decorrência da política de reforma agrária impressa pelo governo federal e que promoveu a instalação de muitos assentamentos no estado. Tal condição significou mudanças importantes na produção dominada pela carne e grãos, e, mais recentemente, com a entrada do cultivo da cana-de-açúcar.

Assim, sobre os atuais produtores oriundos da reforma agrária, entendemos que eles possuem dificuldades em produzir, mas, sobretudo, em comercializar os seus produtos no mercado local, em seus municípios. Certamente isso está relacionado ao baixo dinamismo econômico da maioria desses municípios e também às dificuldades iniciais que as famílias sofrem ao retornarem para o campo. Assim, o “[...] foco na cadeia produtiva leiteira surge como proposta para atenuar tais problemas e promover uma renda maior às famílias que ocupam estes sítios espalhados nos oito municípios que compõem o Território Cone Sul” (VISÚ, G. C. & ABREU, S., 2012, p. 2)

O objetivo principal da Feira do Leite (Fotos 07 e 08) seria permitir a dinamização da cadeia produtiva leiteira, fortalecendo a atuação dos agricultores familiares no território. Nas duas feiras de que participamos foram oferecidos cursos gratuitos aos agricultores familiares para ensinar a fazer produtos derivados do leite, como queijos, coalhadas, iogurtes, etc. Esses cursos visavam ensinar como seria possível agregar valor ao leite produzido, dando condições aos produtores de terem produtos mais diversificados. O curso de processamento de produtos do leite foi presenciado por nós nas duas Feiras do Leite de que participamos, a 3ª e a 4ª. Nas duas ocasiões tivemos acesso à área do curso e comprovamos a importância dessa ação para capacitar os agricultores familiares na geração de renda por meio das suas propriedades.

Ao questionarmos sobre a importância da Feira do Leite e do curso de processamento de derivados do leite, o agricultor familiar Alcioni Raodi falou sobre sua participação no curso e como isso pode ser importante para ele agregar renda. Veja-se o que ele disse:

– A base de produção é de leite, mas a gente tem que agregar valor ao produto, porque só o leite é difícil para o produtor sobreviver. Eu tenho o peixe, tenho o suíno, tenho o frango semicaipira, e agora vou ver se consigo não entregar todo o leite que produzo na propriedade para agregar mais valor em cima do leite também. Então, este curso foi muito importante porque pra fazer particular é difícil. Você já nem consegue fazer, tem que aproveitar um evento desse aí, até pelo deslocamento, o pessoal da AGRAER pega a gente em casa. Temos muitos amigos que vão nos visitar e sempre querem comprar alguma coisa, perguntam: – Você não faz requeijão? Então o cara vai lá pra comprar o peixe, se você tem

*o queijo, é mais um produto que poderia ser vendido, deixa de ser oferecido se a gente não sabe fazer. Além disso, engordo suínos, e o soro do leite eu poderei usar para a engorda e baratear os custos dessa engorda, pois só com ração fica muito caro. Teve um levantamento do SEBRAE porque a gente havia feito um financiamento do Banco do Povo para comprar as vacas de leite (comprei na época 4 vacas). O consultor do SEBRAE foi acompanhar para ver se o gerenciamento desse dinheiro estava sendo bem aplicado. Se o produtor aplicou certo, comprou certo, se estava dando retorno, se estava pagando em dias, então ele começou a fazer o custo e benefício, levantamento de quanto você gasta de energia, quanto você está gastando pra produzir o leite, quanto é o custo do leite. Então ele sugeriu que eu produzisse a ração para diminuir o custo. Fiz um orçamento pra ver se compensava. Comprei uma forrageira especializada, procurei um veterinário para formular a ração, formulei a ração, comecei a comprar milho, aveia e o que precisava, e eu mesmo passei a produzir a minha ração e com isso diminuí 40% do custo. Hoje eu tenho 25 vacas que produzem 300 litros de leite por dia.*⁶⁹

FOTO 07: Curso de Processamento de Derivados do Leite na 3ª Feira do Leite – Iguatemi (MS)



Fonte: Gilson Carlos Visú (3 de dezembro de 2012).

⁶⁹ Entrevista concedida, em 3 de dezembro de 2012, pelo agricultor familiar Alcione Raodi, durante a 3ª Feira do Leite, em Iguatemi (MS).

A visão do produtor Alcione Raodi, de aproveitar as cadeias produtivas em sua propriedade, e, além disso, potencializar as suas dinâmicas através da diversificação da produção, aponta para eficácia das políticas voltadas para o agricultor familiar. Trata-se de uma prática que vem sendo desenvolvido no Brasil desde 2003, quando o foco na agricultura familiar passou a ser uma política de governo.

Para o representante do MDA, Edilson Sarate:

*– A Feira do Leite não é só uma feira onde você tem shows artísticos, a Feira do leite tem uma simbologia, porque a gente sabe que a cadeia leiteira é uma das cadeias produtivas mais fortes na agricultura familiar. Ela tem o objetivo de criar referências, intercâmbios, debates, apresentando o nível de tecnologia que se tem e evidenciar os pontos fortes e fracos, as oportunidades. Então não queremos que a feira do Leite tenha um aspecto alusivo, mas que cumpra o seu papel de incentivar a cadeia produtiva do Leite.*⁷⁰

Realmente a diferença da Feira do Leite é diferenciada de outras feiras agropecuárias. Não que ela exclua a participação de produtos voltados para o agronegócio, pois encontramos *stands* de produtos agrícolas direcionados também para grandes propriedades. Por outro lado, algumas ações, como o curso de produtos derivados do leite (Foto 07), evidencia o papel territorial que a feira procura encontrar. Apesar do exposto pelo articulador político do Programa Territórios da Cidadania para o Mato Grosso do Sul, Edilson Sarate, a referida feira traz, no seu bojo, a intenção de ser uma ação territorial, no entanto não deixa de atender também produtores de porte maior, confirmando a lógica capitalista. De um lado, o agricultor familiar e, de outro, o fazendeiro, latifundiário, que também exige do poder público viabilidades para os seus negócios. Há uma arena de interesses instaurada, mesmo em uma feira voltada à agricultura familiar.

Na 4ª Feira do Leite, vários equipamentos (dois tratores, uma patrulha mecanizada, 3 *kits* de inseminação, 3 motos, e 1 utilitário Fiat Strada (Foto 08) foram destinados a Iguatemi, todos com recursos do MDA, via Territórios da Cidadania. Um dos organizadores dessa edição da Feira do Leite, Emerson Moreira Batista, técnico da Agraer de Iguatemi e representante do poder público no CODETER, ao solicitarmos suas impressões sobre a 4ª Feira do Leite, nos apresentou os seguintes argumentos:

– Eu sou um otimista quanto ao evento. Apesar de tudo que cercou o evento de não ocorrer. Da brevidade de tempo. A pouca participação do restante do território. Se

⁷⁰ Entrevista concedida, em 3 de dezembro de 2012, pelo articulador estadual do Programa Territórios da Cidadania, em Iguatemi (MS).

compararmos com os seminários da 3ª Feira do Leite que tivemos no ano passado, teve dia que a gente precisou falar que não tinha como receber mais pessoas. Já neste ano não, como ficou muito em cima, a gente começou avisar o pessoal faltavam 10 dias. Não tivemos condições de fazer o torneio leiteiro de ordenha. Tivemos que terceirizar toda a parte lúdica. Os shows o cara colocou lá e o ingresso era dele. Os shows e o rodeio. Algumas pessoas perguntaram o porquê da gente ter rodeio e não o torneio leiteiro. A questão é que o rodeio foi que viabilizou a feira acontecer. Esse ano foi 100% terceirizado para podermos organizar rapidamente. Infelizmente não teve como apresentarmos um projeto da Feira do Leite. Apresentamos no começo do ano, mas tinha muita dificuldade lá em cima. E se o prefeito não se reeleger. A prefeitura estava numa contenção de gastos. Mesmo que seja o mesmo prefeito tem que entregar a prefeitura com o caixa enxuto. O MDA estava presente na feira. A própria delegacia, querendo ou não, a gente não pode dizer que não teve recurso, eles ajudaram com stands, etc. Então a gente aproveitou para trabalhar as políticas públicas existentes dentro do nosso território. Veio o delegado João Grandão, ficou no stand com a gente. Vieram vários prefeitos, o prefeito de Tacuru, o prefeito eleito de Sete Quedas, o prefeito de Paranhos, um representante da prefeita Marta (Eldorado), a Sandra (Itaquiraí). Teve muita participação das prefeituras do Cone Sul. Uma parte do colegiado se fez presente, tanto no seminário, quanto no curso artesanal de processamento do leite.⁷¹ (grifo nosso).

Pelos argumentos do entrevistado acima, percebemos que a feira estava descartada. A justificativa da terceirização e de outras ações se deve ao curto período para o planejamento da feira. No relato acima, na parte que grifamos, identificamos um discurso que demonstra que a feira poderia não acontecer caso o prefeito não fosse reeleito. Mesmo assim, é destacado o apoio de algumas prefeituras do Território Cone Sul, a participação de integrantes do CODETER. Entre eles estão as pessoas que organizam o pavilhão de exposição de produtos da agricultura familiar e os técnicos que ministram o curso de processamento de derivados de leite.

Apesar de identificarmos fatores que potencializam a cadeia produtiva leiteira nessas edições da Feira do Leite, constatamos também a vulnerabilidade política que envolve essa ação. A necessidade de promover o desenvolvimento no Território Cone Sul, especificamente em relação à cadeia produtiva do leite, através do referido evento, se dilui quando entra a possibilidade de o prefeito não ser reeleito.

⁷¹ Entrevista concedida por um dos organizadores da 3ª e 4ª Feira do Leite de Iguatemi, Emerson Moreira Batista, técnico da AGRAER e participante do CODETER como representante do poder público.

O participante do CODETER como representante do poder público de Itaquiraí, Carlos Aparecido Ferrari, também se expressou sobre a importância da realização da feira, que também é um espaço de exposição do fazer de cada um dos municípios:

– Essa ideia iniciou com o pessoal de Iguatemi, e trabalharam com a feira pensando nos produtores de leite de Iguatemi. Na segunda feira em diante, o pessoal começou a pensar que precisava ser ampliada a participação na feira. Agora, nesta feira, ampliou ainda mais. A feira está começando ganhar uma cara de território. Então aqui é o espaço onde a gente consegue ver o que acontece no território como um todo. Então o agricultor que está em um assentamento lá em Tacuru e chega no stand de Itaquiraí vai ver que a gente tem o plantio de abacaxis implantado nos nossos assentamentos. Então a feira funciona como um lugar de troca de ideias e experiências.⁷²

Carlos Aparecido Ferrari ressaltou a importância da feira para a troca de experiências entre os produtores do território. De fato, um encontro como a Feira do Leite possibilita aos produtores exporem seus produtos e levarem ideias novas relativas à produção em suas propriedades.

FOTO 08: Equipamentos adquiridos via MDA – Iguatemi (MS)



Foto: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

⁷² Entrevista concedida pelo participante do CODETER (representante do poder público de Itaquiraí), Carlos Aparecido Ferrari, em 3 de dezembro de 2011, em Iguatemi (MS).

O produtor, presidente da Associação dos produtores de leite do Assentamento Nossa Senhora Auxiliadora (ASPLANSA) e participante do CODETER, José Carlos dos Santos, nos explicou como era antes de o Território Cone Sul focar na cadeia produtiva leiteira (objetivo da Feira do Leite) e depois de as ações começarem a se materializar:

– Praticamente a gente dobrou a nossa produção (isso em relação a 3 anos para cá). Se for contar quando nós iniciamos (em 2004), nós saímos de 1500 litros de leite por dia e fomos para 18000 litros agora. Hoje são 162 associados. Rapaz, essa diferença de antes e de depois do foco na cadeia produtiva leiteira, só você indo nas nossas reuniões que já vê a diferença. Antes íamos para as reuniões a cavalo, de carroça, etc. Hoje você vê todo mundo chegando de carro novo. Você vê gente chegando até de S10 e Hilux. E agora a gente precisa aprender mais para não ficar parado, continuar crescendo. Então a gente dá bastante trabalho para a AGRAER para as pessoas que estão envolvidas na política territorial.⁷³

A indução da cadeia leiteira em Iguatemi foi um diferencial para os agricultores familiares do Assentamento Nossa Senhora Auxiliadora melhorarem suas condições de vida e ampliarem a geração da renda dentro do assentamento, em seus lotes. A organização dos produtores em uma associação, sobretudo, e o apoio de programas conseguido via Território Cone Sul viabilizaram os projetos territoriais.

As ações implantadas em Iguatemi (potencialização da cadeia produtiva do leite, construção da sede do CODETER, Casa do Mel e aquisição de patrulhas mecanizadas) indicam um forte empenho dos envolvidos no PTC representando o município em conseguir recursos através do PROINF (recursos demandados e decididos pelo CODETER).

A orientação da cadeia produtiva de leite talvez seja o destaque principal do município dentro do que o PTC indica como desenvolvimento territorial sustentável. Quanto à Feira do Leite, ela merece um destaque relevante na indução da cadeia produtiva do leite, porém o envolvimento dos municípios do TCS ainda é tímido. Outro aspecto que dificulta a compreensão da política territorial é a utilização do prédio do Núcleo de Projetos (Foto 07) por departamentos da prefeitura de Iguatemi. A obra, que foi construída para ser sede do CODETER, parece não ter destino certo ainda, apesar de ser utilizada em ações importantes e que atendem ao poder público de Iguatemi.

⁷³ Fonte: Entrevista concedida por José Carlos dos Santos, em Iguatemi, em 11 de dezembro de 2012.

3.2.3 O PTC em Itaquirá

No município de Itaquirá, destaca-se uma ação que vai ao encontro da proposta principal do PTC, a de desenvolver a agricultura familiar, que é a Escola Família Agrícola. A escola atende a todo o TCS. Uma das professoras da escola e participante do CODETER, Elisângela Donisete Perin, falou sobre a escola:

– A escola vem desde o plano de desenvolvimento do Assentamento Lua Branca. Naquela época tinha muito acampamento na região. Então, tudo se caracterizava que aqui seria um polo de agricultura familiar. Na época, a Empaer prestava assistência técnica e extensão rural na região, depois o IDATERRA, agora a AGRAER. O que se percebia [era] que um grande número de famílias vinham para a zona rural mas não tinha assistência técnica necessária. A assistência que tinha era mais voltada para a agricultura convencional e não voltada para a agricultura familiar. Então começamos a discutir, em 1996, 1997, com as lideranças, em 1999 se deram as discussões mais apuradas e em 2002 a gente finalmente cria a Associação que é a mantenedora da escola. Aqui era a sede da fazenda do Assentamento Lua Branca. A estrutura foi readaptada, a gente diminuiu algumas partes.⁷⁴

De acordo com a entrevistada, a Escola Família Agrícola já estava planejada. Essa característica demonstra envolvimento dos agricultores familiares de Itaquirá e organização em movimentos sociais. A cidade tem um histórico de luta pela reforma agrária⁷⁵. A organização e administração da Escola Família Agrícola de Itaquirá – EFAITAQ – fica sob a responsabilidade de uma associação. Sobre isso expõe a professora Elisângela Donisete Perin:

– A Associação Escola da Família Agrícola de Itaquirá é composta por pais de alunos. Todos são agricultores familiares: o presidente é o Edno Carlos Souza Leite. A associação é composta por 14 membros (o corpo executivo). Eu, enquanto diretora da escola, e também, ocupo o cargo de secretária executiva na associação. O meu papel, além de

⁷⁴ Fonte: Entrevista concedida por Elisângela Donisete Perin, em Itaquirá (MS), em março de 2013. Na ocasião fazíamos uma visita à escola junto com o coordenador do Território Cone Sul, Marcelo da Silva. A reunião na Escola Família Agrícola foi realizada com o chefe da EMBRAPA, Cláudio Lazarotto. A escola havia solicitado à EMBRAPA uma assessoria para produzir projetos que trouxessem mais recursos para dinamizar o ensino. A fazenda-escola passava por dificuldades em conseguir fazer funcionar as atividades práticas. Por isso precisavam de uma orientação em como conseguir viabilizar os projetos. A questão é que existem muitos meios de projetar e solicitar recursos ao governo federal, no entanto nem mesmo os representantes do poder público dos municípios conhecem tão bem os caminhos a serem seguidos para ter sucesso.

⁷⁵ “O município de Itaquirá, bem como todo sul de Mato Grosso do Sul, ocupado durante a expansão pioneira, possuem (sic) um grande número de trabalhadores rurais sem terra. Isso deve-se à forma como a terra foi apropriada nessa região, que não permitiu o acesso e a fixação do homem à terra, pois a maior parte deles eram parceiros, arrendatários, peões e não-proprietários. Após a derrubada das matas e formação das pastagens deveriam deixar o lote” (FABRINI, 1996, p. 90).

*administrar, é ajudar na questão pedagógica. Também cuido de toda a questão orçamentária. Tenho que fazer a previsão de gastos.*⁷⁶

Além de participar da associação, a entrevistada acima participa como secretária executiva do Colegiado do Território Cone Sul. Elisângela Donisete Perin fala sobre a sua experiência no CODETER:

*– Eu ainda sou nova dentro do colegiado. Eu sou técnica agropecuária. Quando eu fiz o curso não tinha a noção de territorialidade. O que eu entendo, que não dá pra pensar mais no desenvolvimento local sem pensar no desenvolvimento territorial. Não existe isso. Essa história de você pensar somente no seu “umbigo” e rezar para o vizinho se dar mal, não existe. Se o vizinho for mal, você também vai mal. E a escola já tem, por si só, uma característica de desenvolvimento territorial. Claro que o impacto não é tão visual. Por que a gente atende desde Sete Quedas até Juti (que não faz parte do Território Cone Sul).*⁷⁷

A EFAITAQ está estruturada pela Associação Escola Família Agrícola, administrada pelos associados na figura de um presidente. Como vimos, a diretora também participa da associação. A atitude da formação de uma associação para criar uma escola que dê suporte ao homem do campo é louvável. No caso, se percebemos ações do Estado, por meio do PTC, em suprir a instituição com equipamentos e estrutura física, percebemos também a sua ausência em fazer funcionar a escola. A escola é contemplada com apoio pedagógico, mas tal ação passa necessariamente pela contratação dos serviços por uma entidade “parceira”, entidade que contrata um(a) professor(a) para prestar serviços de coordenação.

A EFAITAQ enquadra-se dentro das características das ações territoriais que dinamizam a economia e promovem o desenvolvimento sustentável, no entanto há uma ausência do Estado em reconhecer a importância da Escola Agrícola Familiar como uma instituição de educação. Seria por não estar dentro das características das instituições tradicionais de educação?. Mais uma vez percebemos aqui o conflito de instituições tradicionais com instituições pensadas por comissões/colegiados (GUILLERMO & SILVA, 2011).

O trabalho realizado na escola não nos deixa dúvidas quanto à indução de desenvolvimento territorial. A escola atende alunos de todos os municípios do TCN e ainda de Juti (município pertencente ao Território da Grande Dourados), conforme explicou a

⁷⁶ Fonte: Entrevista concedida por Elisângela Donisete Perin, em uma visita nossa à Escola Família Agrícola, de Itaquiraí – EFAITAQ –, em março de 2012 (Itaquiraí – MS).

⁷⁷ Fonte: Entrevista concedida por Elisângela Donisete Perin, em uma visita nossa à Escola Família Agrícola de Itaquiraí – EFAITAQ –, em março de 2012 (Itaquiraí – MS).

professora entrevistada. A EFAITAQ também já formou alunos indígenas provenientes da cidade de Japorã, conforme informação prestada pela mesma professora.

Assim, o objetivo da escola é formar os filhos dos agricultores familiares, o que significa atender às necessidades existentes na agricultura familiar para que as famílias possam permanecer no campo. Um dos principais problemas na agricultura familiar é a falta de assistência técnica. Apesar de haver projetos e ações voltados para a assistência técnica no Território Cone Sul, existe uma demanda maior do que a oferta de técnicos agropecuários que atendem os agricultores familiares. A Escola Família Agrícola de Itaquiraí objetiva atender demandas como a de assistência técnica, formando técnicos agrícolas já inseridos na agricultura familiar.

Ao formar os alunos na educação básica com uma ampliação do currículo com foco na agricultura familiar, a escola promoveria, na visão da professora entrevistada, um desenvolvimento territorial, já que esses alunos estão espalhados por todos os municípios do território e estarão capacitados a melhorar as técnicas de produção na propriedade dos pais. Segundo a entrevistada, a falta de assistência técnica é um dos maiores problemas da região. Argumentou que, “(...) *quando o assunto é produtividade, o problema é a falta da técnica. Então a ideia é que o desenvolvimento humano, no caso a qualificação destes estudantes na educação básica aliada à técnica agrícola, leve o desenvolvimento para estas comunidades*”.⁷⁸

Segundo a professora entrevistada, Elisângela Donisete Perin, a EFAITAQ recebeu várias ações via MDA, PROINF e PRONAF, que elencamos abaixo:

1 – Instalação de dois aviários – que ainda não estão em funcionamento. Dos dois aviários, de um foi viabilizada apenas a estrutura. O outro, com capacidade para 18 mil frangos, está completamente pronto. Esses aviários serviriam como laboratório, mas também para gerar renda à escola, isto porque a EFAITAQ precisa se manter por conta própria.

2 – Reestruturação do anfiteatro e de duas salas de aula. Trata-se de uma reforma para melhorar a qualidade do ensino.

3 – Aquisição de um veículo tipo Van, que é utilizado para transporte de alunos e de professores.

4 – Construídos dois barracões, sendo um para galinhas poedeiras e outro para frangos de corte, mas ainda não estão em funcionamento.

⁷⁸ Fonte: Entrevista concedida por Elisângela Donisete Perin, em uma visita nossa à Escola Família Agrícola de Itaquiraí – EFAITAQ –, em março de 2012 (Itaquiraí – MS).

5 – Adquirida uma carretinha de reboque. Ela é utilizada para transporte de suplementos para a escola.

6 – Aquisição de um aparelho *data show* e de um computador tipo *notebook*.

7 – Ampliação da pocilga e da mangueira.

8 – Construção de uma edificação denominada Casa do Mel.

9 – Realização de vários cursos de capacitação.

10 – Edificação de uma unidade didática de ovinos para diversificar a alternativa produtiva.

11 – Apoio no âmbito político-social, como é o caso do PRONERA da escola.

As ações apresentadas resultam de projetos enviados para órgãos que fazem parte do Programa Territórios da Cidadania. As ações foram discutidas em reuniões do colegiado.

Segundo Elisângela Donisete Perin:

– Na verdade, o Território tem um papel muito importante de cobrar. Eles investem, mas querem ver resultado. É toma lá da cá. Temos que ter clareza que o governo federal investe, mas que a escola tem que dar resultado. O impacto dentro da escola, o resultado estava sendo insatisfatório pelo tanto investido. Então a gente percebeu que apenas com as ações do território não conseguiríamos os objetivos da escola. Por isso que, quando firmamos outras parcerias (solicitação de apoio à EMBRAPA para formular projetos), chamamos também o colegiado do Território para participar.

Nessa fala percebemos que, ao mesmo tempo em que a escola aparece como uma grande propulsora de formação e de investimentos, para além da estrutura, há dificuldades. A solicitação que a entrevistada menciona, para que a EMBRAPA auxiliasse na formulação de projetos, demonstra que não basta ter ideias, ou mesmo também não basta estar dentro de uma área com IDH baixo, para receber investimentos do PTC ou de outros. É preciso elaborar projetos que vão disputar os recursos disponibilizados para cada um dos programas, no estado e no Brasil. Em Perogil (2012), quando trata do Programa Brasil-Quilombolas, fica evidente que, por falta de projetos, muitos recursos deixam de ser executados todos os anos. No caso do PTC, certamente isso também acontece:

Temos três escolas com esta mesma metodologia no estado (MS). E, por uma série de questões, a gente nunca se fortaleceu enquanto movimento. Então nós discutimos no âmbito das escolas, e foi aprovado um assessor político-pedagógico. Então é ele que cuida destas questões. E também quanto às questões políticas. Oportunidades de participar de projetos. A sobrecarga é muito grande. Para cuidar de 103 alunos nos temos cinco profissionais de 40 horas. Tem um revezamento de professores que dormem na escola para acompanhar estes alunos. Com tanta sobrecarga, não é possível acompanhar as mudanças das leis. Quanto a estágio, por exemplo, sempre há mudanças e não era possível acompanhar tudo. Trabalhamos com a pedagogia da

alternância, porque alterna o espaço e tempo. Então eles têm um tempo aqui na escola, têm toda uma organização que eles precisam respeitar aqui, e eles têm esse mesmo espaço de tempo na comunidade. Então eles ficam cinco dias aqui na escola, e cinco dias na comunidade. É feito um revezamento entre as turmas, a escola nunca fica vazia.

Há um esforço em fazer a escola funcionar por parte da associação e mesmo dos por parte dos membros do CODETER. Percebemos isso na descrição acima. Percebemos que são poucos professores e como a escola funciona de forma participativa, ligada a uma associação. Fica evidente que existe uma sobrecarga de trabalhos e de funções para os membros da associação e para o corpo profissional da escola. Por isso, para não comprometer a coordenação pedagógica, a EFAITAQ solicitou apoio pedagógico ao CODETER. Esse apoio foi conseguido para as três Escolas Família Agrícola existentes em Mato Grosso do Sul. Na visita que fizemos à IFAITAQ foi possível conhecer o coordenador pedagógico, que estava prestando serviços de coordenador à escola (contratado por uma entidade parceira).

As ações ocorridas na EFAITAQ, relacionadas ao TCS, são apenas alguns exemplos de ações do CODETER (Cone Sul) em Itaquiraí. Existem outras ações implementadas junto a associações, aos assentamentos, uma Casa do Artesão (construída à margem da BR 167), etc. Assim, portanto, o objetivo da EFAITAQ de criar recursos para que as famílias assentadas tenham condições de se desenvolverem no campo é coerente com a política territorial.

As ações da EFAITAQ vêm sendo desenvolvidas em Itaquiraí desde 2003, ou seja, tiveram início no Programa Territórios Rurais e continuaram com o PTC. Pelas informações do Relatório de Assessoria Técnica (2010), no qual são estipuladas as ações realizadas via PROINF, percebemos que a EFAITAQ foi uma das ações prioritárias de Itaquiraí, sinalizando para um foco realmente no desenvolvimento territorial, já que a escola atende a todo o TCS. Além disso, segundo o mesmo relatório, houve investimentos em maquinário agrícola, como patrulhas mecanizadas, o que contribuiu para o desenvolvimento da agricultura familiar, inclusive como infraestrutura para o campo, como sistema de abastecimento de água.

Ressaltamos que a Escola Família Agrícola não é a única ação em Itaquiraí proveniente das decisões do CODETER. Outros projetos foram demandados e executados, como, por exemplo, a Casa do Artesão (construída às margens da BR163), que tem a finalidade de abrigar a produção das associações produtoras de artesanato. Um exemplo dos produtos que serão comercializados nesse espaço são os artesanatos provenientes da fibra de banana, que é uma cadeia produtiva estimulada na agricultura familiar em Itaquiraí. Patrulhas mecanizadas e resfriadores de leite também foram adquiridos via PROINF.

Através dessas ações, que verificamos presencialmente, podemos perceber que o PTC para Itaquiraí é um diferencial de grande vulto para os assentamentos, para o município e, por consequência, para o TCS. Poderíamos nos arriscar a dizer que, indiretamente, o PTC em Itaquiraí atende à maior parte da população, já que 59% da população mora no campo.

3.2.4 O PTC em Japorã

No município de Japorã as ações implantadas foram: uma Casa do Mel, uma Mini-usina de Leite, patrulha mecanizada e instrumentos agrícolas destinados ao uso manual (pensados para a produção das comunidades indígenas).

Arlene Teresinha Silva França Cavalcante, integrante do CODETER, comenta sobre a política territorial e destaca as principais realizações através do Território Cone Sul:

– Eu vejo assim, ela (a política territorial) é uma política bastante interessante para o nosso município. Por que é um município tipicamente rural, 82% da população de Japorã moram no campo. Então a política territorial do MDA nesse molde que o Ministério deu, que tem outras políticas públicas incluídas, mas é fortemente praticada pelo MDA, então isso acaba contemplando e muito o nosso município. Então acaba chegando aqui bastante recursos para investirmos na agricultura familiar. A gente não pode ainda estimar ou dizer que a gente não tem nenhum estudo elaborado em cima disso, mas a verdade é que em todos os anos, desde 2007, o município de Japorã tem sido contemplado com algum tipo de recurso dos Territórios da Cidadania. Os primeiros recursos vieram para atender a bovinocultura leiteira do nosso município, com resfriadores e depois com materiais para inseminação artificial. Então, nesse quesito da bovinocultura leiteira... a gente observa que teve uma melhoria. Nós tínhamos um problema sério quanto à sanidade, problema de focos de febre aftosa. Tinha um impacto muito forte na produção de leite. Com os resfriadores melhorou muito as condições de sanidade. Permitiu resolvermos o problema da sanidade e também agregar valor ao leite, pois o leite resfriado, pela qualidade que passa ter, tem um valor diferenciado. Ainda tem muito a trabalhar neste campo, mas isso também já veio com outro projeto, que é a Usina de Leite, que é recurso de 2010, que agora conclui no meado deste ano (2012) a conclusão da obra da usina. Vai facilitar ainda mais. Vai ser possível agregar mais valor ainda ao leite. Com a usina, a gente entende, está na expectativa que pode melhorar ainda mais o valor agregado do produto.⁷⁹

⁷⁹ Fonte: Entrevista concedida pela integrante do CODETER, Arlene Teresinha Silva França Cavalcante, (atualmente vereadora), em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

Conforme exposto na entrevista, há uma importância das ações do PTC para Japorã por conta de o município concentrar a maioria de sua população no campo (entre os municípios do Território Cone Sul, é o que possui maior percentual de população rural). Ao perguntarmos, à mesma entrevistada, se houve ações voltadas para as comunidades indígenas, ela informou que:

– *Tivemos investimentos na área indígena, desde a aquisição de patrulhas mecanizadas, pra facilitar o trabalho, porque lá é muito mais uma agricultura de subsistência, lá é uma área pequena, uma população muito grande, 1642 hectares para em torno de 3900 indígenas, a nossa densidade populacional só perde para a cidade de Dourados. Então não dá pra praticar uma agricultura para venda, é muito pouco o excedente que se vende. Então lá foi feito um trabalho adequado dentro daquela realidade. Além das patrulhas que vieram facilitar a parte de lavoura mecanizada, também a gente adquiriu alguns equipamentos de tração animal, que está até mais adequada à parte dos grupos indígenas. A patrulha mecanizada que a gente considera é trator com grade mecanizada.*⁸⁰

Perguntamos, ainda, se a patrulha mecanizada (Foto 09), fica sob a administração/responsabilidade dos indígenas. Segundo a entrevistada, a patrulha é administrada pela prefeitura municipal, mas, segundo ela, “(...) a comunidade (indígena) têm um conselho, geralmente os Guarani se agrupam sempre por família, então eles elegem um cabeçante (líder), que decide junto à administração municipal quais as áreas que serão atendidas primeiro”⁸¹. Segundo a entrevistada:

– *A patrulha está na aldeia. Ela só vem para o município no final do ano, em final de gestão. Às vezes termina uma safra, ela é recolhida para revisão. E, no início da safra, ela retorna à aldeia. Existe um servidor público indígena que faz o acompanhamento do trabalho destas patrulhas, que acompanha os trabalhos na aldeia. Afinal, temos uma população total, em Japorã, de 7365, sendo 3982 indígenas.*⁸²

Os equipamentos não são administrados pelos “indígenas”, no entanto ficam estacionados na aldeia, sob a responsabilidade de um servidor (indígena) da prefeitura.

O servidor indígena que faz o trabalho de conexão entre a prefeitura e a Aldeia Porto Lindo (Japorã), Roberto Carlos Martins, também nos concedeu entrevista e esclareceu o funcionamento do maquinário utilizado na aldeia:

⁸⁰ Fonte: Entrevista concedida pela integrante do CODETER, Arlene Teresinha Silva França Cavalcante, (atualmente vereadora), em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

⁸¹ Fonte: Entrevista concedida pela integrante do CODETER, Arlene Teresinha Silva França Cavalcante, (atualmente vereadora), em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

⁸² Fonte: Entrevista concedida pela integrante do CODETER, Arlene Teresinha Silva França Cavalcante, (atualmente vereadora), em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

– Ocupa um cargo na prefeitura. É concursado como auxiliar de serviços diversos. Mas assume o cargo de coordenador de questões indígenas. Tudo que é questão indígena, desde que seja bom ou ruim, eu estou no meio. Eu faço a comunicação entre a prefeitura e a aldeia. Então eu participo das reuniões sobre segurança, sobre agricultura, etc. Para que a gente entenda como funciona cada setor, para a gente ter informação correta a passar para as outras pessoas. Aqui na aldeia Porto Lindo existe uma associação que é a associação beneficente. E temos 70 grupos organizados. Ou seja, são 70 líderes que lidera em grupo de 10 ou 15 famílias (de família). E os tratores são encaminhados. Hoje a gente tem três máquinas agrícolas. Temos uma comissão, a comissão senta, discute a agricultura e discute como vai ser dividido esses tratores, a sequência por cabeçante (por líder). Depois que essa comissão definiu a ordem de distribuição, eu só passo a cumprir a definição. O meu papel aqui é coordenar as entregas dos equipamentos (tratores). Por exemplo, eu entrego o trator para um cabeçante, só sai o trator do grupo dele depois que acabar o serviço dele. Não tem um prazo para ele entregar o trator, o prazo é quando ele terminar o setor dele. Quando ele termina o setor, me avisa e passo o trator para outro cabeçante. A comissão senta e discute como vai ser dividido estes tratores. Caso haja um desentendimento entre os cabeçantes, a comissão que resolve o problema. A comissão é mista, não estão só os agricultores. Dentro da comissão tem um grupo misto, não estão somente os trabalhadores agricultores, tem outra parte envolvida: da educação e também o capitão. O capitão acompanha mais de longe, mas com atenção para que tudo funcione bem.⁸³

As patrulhas mecanizadas e equipamentos agrícolas disponibilizados via PTC obedecem a uma ordem de utilização, ordem segundo a qual os líderes definem a utilização dos equipamentos para cada família.

O servidor entrevistado ressalta que sempre houve administração e organização nos territórios indígenas. Segundo ele:

– Historicamente os povos indígenas sempre foram organizados do seu jeito. Mas sempre todos tiveram seu lugar definido. Dentro do mato, nunca tiveram escrita, mas sempre tiveram seu lugar definido: O cacique que comanda a tribo, o “nhanderu” que é o nosso médico tradicional, as parteiras, os guerreiros que fazem a segurança. Mas o “nhanderu” também precisa trabalhar, ele não é melhor do que ninguém. Na nossa cultura, principalmente o guarani, é muito da roça, gosta muito de plantar. Todos têm um pedacinho

⁸³ Fonte: Entrevista concedida pelo servidor (indígena) da prefeitura de Japorã, Roberto Carlos Martins, em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

de plantação de mandioca, de batata, banana, abacaxi. Todo mundo tem essa obrigação de plantar. Ninguém é obrigado levar nada para outra pessoa. Mas o bom é que, na cultura guarani, há o compartilhamento, um ajuda o outro. Se eu não tenho mandioca, o meu parente dá mandioca. Tem muitos que trabalham dessa forma, se eu não tenho mandioca para comer, vou lá e combino com ele, posso trabalhar pra ele uma semana e ele me dá um pouco de mandioca. Então organização já existiu, já existia antigamente. O índio sempre foi organizado. A segurança, a educação, tudo sempre foi organizado. Mas hoje já modernizou isso. Hoje já mistura com o conhecimento do não índio e do índio, e hoje fica tudo no papel, por medida de segurança, e como prova. Então é muito fácil eu falar que entreguei tanto equipamento na mão de um indígena e o indígena não sabe me falar onde está estes ferramentas. Uma que a discriminação já está aí. Só por falar que entregou para indígena já traz uma desconfiança: Será que ele vai cuidar certinho, vai devolver. Então não adianta eu entregar os equipamentos para um cabeçante sem fazer um controle do que está sendo emprestado. Tudo que vem aqui a gente sabe. Se você me perguntar: O kit arado está com quem? Posso levar você onde o kit está, porque temos tudo organizado, anotado.⁸⁴

O entrevistado expõe como funciona a organização na aldeia. Fez questão de comentar que sempre existiu um sistema de organização na comunidade indígena, que, apesar de, na origem da sua cultura, do seu povo, não existir a escrita, desenvolveram uma organização própria, que foge aos padrões capitalistas do não índio.

O mesmo entrevistado, Roberto Carlos Martins, respondeu à nossa pergunta sobre a produção na Aldeia Porto Linda, antes e depois da chegada do maquinário agrícola. Segundo ele:

– Fazendo um reflexo do passado, quando não tinha máquina, não tinha apoio nenhum por parte de maquinário. Todo indígena fazia sua lavoura conforme a sua condição, conforme tinha condição de carpir, de roçar, de plantar e de manter limpinho, pelo menos para sobreviver sempre plantou. Não tinha como plantar muito, para ter uma renda com seu produto. E depois que veio as máquinas agrícolas, ajudou muito no orçamento dos indígenas. Tem parente indígena que adquiriu moto com recurso da agricultura, tem parente que construiu casa com recurso que tirou da lavoura, tem parente que construiu poço artesiano na sua residência com recurso da lavoura.⁸⁵

⁸⁴ Fonte: Entrevista concedida pelo servidor (indígena) da prefeitura de Japorã, Roberto Carlos Martins, em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

⁸⁵ Fonte: Entrevista concedida pelo servidor (indígena) da prefeitura de Japorã, Roberto Carlos Martins, em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

Conforme a resposta do servidor municipal, Roberto Carlos Martins, a produção da Aldeia Porto Lindo foi dinamizada com a chegada dos equipamentos agrícolas. Foi possível ampliar a produção, o que, conseqüentemente, possibilitou melhor qualidade de vida ao permitir acesso ao consumo do que antes era impensado (moto, poço artesiano, construção de casa).

As ações do PTC em Japorã sinalizam para uma importante indução de desenvolvimento no município. Pela característica populacional do município, podemos dizer que a maioria da população é contemplada, direta ou indiretamente, com os benefícios das ações implantadas.

FOTO 09: Patrulha mecanizada – Japorã – Aldeia Porto Lindo (MS)



Foto: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

Uma característica importante que verificamos é a proximidade das ações implantadas no município de Japorã com o município de Iguatemi. Uma destas ações é a Miniusina de Leite (foto no Anexo 1), que, quando entrar em funcionamento, permitirá a utilização da usina por produtores dos dois municípios. Uma verificação importante também foi o tratamento que a prefeitura de Japorã dá à Aldeia Porto Lindo, uma vez que os servidores que atendem à aldeia são indígenas. Isso melhora muito a comunicação entre o poder público local e a comunidade indígena (o mesmo não acontece na Aldeia Cerrito, em Eldorado).

3.2.5 PTC em Mundo Novo

Em Mundo Novo visitamos a Associação Art-Fish (Foto 10), formada pelas esposas dos pescadores e envolvidos na Cooperativa de Piscicultores de Mundo Novo – COPISC. Segundo a associada Amália dos Santos Correa, a associação foi criada em 2003 e surgiu através de incentivos da AGRAER local.

A AGRAER apresentou às esposas dos cooperados da COPISC a possibilidade de formarem uma associação com intuito de processar o couro de peixe, matéria-prima que seria perdido caso não houvesse um aproveitamento artesanal. Conforme relato da associada, “*A gente começou com um projeto junto ao PRONAF e depois pelo ministro da Pesca. Conseguimos as máquinas e o recurso para o curso de design, no valor de R\$ 15000,00. Fomos fazer o curso em Brasília*”.

FOTO 10: Associação Art-Fish – Mundo Novo (MS)



Fonte: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

Segundo a associada, sem ajuda externa, jamais teriam condições de montar a estrutura da associação e muito menos participar de um curso “tão” caro como o que fizeram em Brasília: “*Se não fosse pelo Programa Território da Cidadania, não teríamos condições de fazer este curso*”.

A viabilização da Art-Fish, em Mundo Novo, foi possível por uma política de incentivo à produção de peixes

O superintendente do Ministério de Pesca de Mato Grosso do Sul, Luiz Daniel Figueiró, esteve presente no município de Mundo Novo, em visita aos piscicultores, no último dia 15. Com objetivo de conhecer e apoiar suas atividades desenvolvidas na região.

Na oportunidade, conheceu as propriedades que cultivam tilápia, pacu e cat-fish, além de outras espécies, conheceu as instalações do Frigorífico de peixes da Cooperativa dos Piscicultores de Mundo Novo (Coopisc), e ainda procedeu a entrega oficial ao prefeito Antônio Cavalcante, secretário de agricultura, Geraldo J. Lopes e ao presidente da COPISC, Hilário Vanzin, uma máquina retroescavadeira que irá atender os piscicultores familiares do município.

De acordo com a coordenadora local da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), Kátia Maria G. Recalde, “temos uma produção obtida anualmente em média de 400 toneladas de peixe, e com esta visita, que é de suma importância para nós, no sentido de que fortalecerá a piscicultura, uma vez que, na oportunidade, foi criada a lei municipal de número 833/2012 onde há o programa de incentivo, desenvolvimento e apoio à piscicultura da região, que hoje possui em torno de 200 ha de lâmina de água, gera empregos e fixa as famílias na área rural”.

O superintendente Luiz Daniel Figueiró, que mostrou-se otimista com a realidade da piscicultura da região, enalteceu o atendimento que o Governo do Estado, através da AGRAER, vem dedicando ao setor da aquicultura e pesca e prometeu em breve retornar ampliando a parceria, entre Ministério da Pesca e Aquicultura, AGRAER Prefeitura Municipal e Cooperativa dos Piscicultores de Mundo Novo.⁸⁶

Antônio Correa, cooperado da COPISC, informou que a cooperativa já foi contemplada com algumas ações do TCS. As ações recebidas foram câmaras frias, um caminhão, mesas e outros equipamentos essenciais para a filetagem de peixe. O entrevistado informa, sobre essas ações:

– Deu um incentivo grande para os associados, porque a gente não tinha tanta estrutura. Com o apoio do território, a gente sentiu mais fortalecido. Vimos que tinha gente olhando pela gente e dando força. Então a questão do caminhão foi uma alavancada muito grande, que a gente tinha muita dificuldade para o transporte. Ajudou muito, diminuiu custo, e animou os cooperados a investir mais na piscicultura. As câmaras frias também foi uma ajuda muito grande, porque não tínhamos muito recursos. Deu pra começar a produzir mais.⁸⁷

Outra ação que conferimos em Mundo Novo foi a Cooperativa dos Produtores de Leite de Mundo Novo – ASPROLEITE (Foto 12). Ao perguntarmos quais eram as contribuições do PTC à ASPROLEITE, Andreia Veloso, uma das representantes da sociedade civil organizada de Mundo Novo nos informou que:

– A ASPROLEITE começou como uma associação e tornou-se uma cooperativa. E um dos avanços que teve é ter tornado uma cooperativa. Graças ao Programa Territórios da

⁸⁶ Mato Grosso do Sul. Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural. Andreza Salomão Nunes. Piscicultores de Mundo Novo receberam visita de Superintendente de Pesca (27/6/2012). Disponível em: <http://www.agraer.ms.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2013.

⁸⁷ Entrevista concedida pelo cooperado da COPISC, Antônio Correa, realizada em Mundo Novo, em 10 de dezembro de 2012.

*Cidadania, esta cooperativa foi beneficiada com um caminhão para entregar leite. Uma vez que tem a questão da normativa 51 que exige que não pode mais entregar leite de canequinha, então a gente jogou este projeto para os Territórios da Cidadania, para ser discutido e, considerando os benefícios que trazia, que não era para uma pessoa apenas, mas para um coletivo, e no mesmo instante para toda a região.*⁸⁸

FOTO 11: Lâminas d'água em Mundo Novo (MS)



Fonte: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

Pelo exposto pela entrevistada acima, houve um avanço considerável a partir das ações implantadas via PTC na APROLEITE (Foto 12). Os cooperados viram no CODETER uma saída para as readaptações que teriam que fazer. Conseguiram um caminhão e resfriadores de leite para a cooperativa.

O fato de não poder entregar “leite de caneca” gerou demandas difíceis de atender sem ajuda. Os produtores de leite certamente não teriam como se organizar para esse atendimento sem apoio de alguma política de governo. Quando perguntamos sobre a participação de Mundo Novo no CODETER, a mesma entrevistada nos relatou que:

– A política acaba definindo muito as coisas, a visão do prefeito é muito importante. Mas acho que poderia ter avançado mais. Têm muitas outras discussões, por exemplo, a Casa do Mel. Tínhamos muita condição de ter conseguido a Casa do Mel para Mundo Novo, mas, devido à documentação da prefeitura de Mundo Novo, não foi possível. Então, neste

⁸⁸ Entrevista concedida por Andréia Veloso, representante da sociedade civil organizada de Mundo Novo (MS) no CODETER – Cone Sul, em Iguatemi (MS), em dezembro de 2011.

*caso, não houve falha da política dos Territórios, mas, sim, da prefeitura. Se Mundo Novo conseguiu alguma coisa com o Programa Territórios da Cidadania foi graças ao esforço da Agraer local. Mas, se houvesse um interesse político maior, seria possível conseguir mais benefícios ainda.*⁸⁹

Foto 12: Associação dos Produtores de Leite de Mundo Novo



Fonte: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

Na visão da entrevistada, o município não está tão integrado ao PTC quanto deveria estar. Caso estivesse, poderia angariar mais recursos para viabilizar projetos interessantes para promover o desenvolvimento em Mundo Novo, como a Casa do Artesão, que foi concedida e construída em Itaquiraí (BR 163). Segundo a entrevistada, o órgão do poder público que mais representa o município no CODETER é a AGRAER local, que, fazendo o elo entre associações, cooperativas e agricultores familiares, viabiliza políticas que norteiam o desenvolvimento dos grupos envolvidos.

Em Mundo Novo, o PTC destaca-se por ações determinantes para o desenvolvimento de alguns grupos, como os cooperados da ASPROLEITE. Destaca-se também pelo apoio ao desenvolvimento da piscicultura e da associação Art-Fish. Há outras ações, embora não apareçam nas entrevistas, que vêm sendo realizadas pelo PROINF desde 2003 (com o Programa Territórios Rurais), como aquisição de trator para atender às necessidades de agricultores familiares. Assim, podemos verificar os efeitos das ações discutidas no CODETER visando desenvolvimento para alguns grupos envolvidos na política territorial em

⁸⁹ Entrevista concedida por Andréia Veloso, representante da sociedade civil organizada de Mundo Novo (MS) no CODETER – Cone Sul, em Iguatemi (MS), em dezembro de 2011.

Mundo Novo. Não ocorre, no entanto, a territorialidade das ações, pois, pelo que verificamos, as ações atendem ao município e não ao TCS.

3.2.6 PTC em Naviraí

Em Naviraí visitamos a Associação das Mulheres do Assentamento Juncal (AMAJU) (Foto 13) e a Cooperativa do Assentamento Juncal (COPAJU). Associação produz doces, pães e artesanatos. Já a COPAJU agrega os assentados que produzem leite e frango. A associação agrega a participação de 20 mulheres do assentamento e se divide na produção de doces, pães, artesanato e costura. Quando perguntamos à presidenta da AMAJU, Maria Pereira Lima da Silva, qual a importância do PTC para a associação, ele respondeu:

– Acho muito importante, porque a gente sempre está sabendo das novidades. As feiras. A gente nem gostaria de ficar fora. Porque pra gente, se a associação crescer, a gente está dentro disso aí. A gente está com projeto que já vai dar início agora. Que é do MDA, um projeto montado pela associação, veio o edital, é de R\$ 190.000,00 pra dentro da Associação. Que vem para cursos, a gente vai ter curso de panificação, de doces, de frango, depois a gente tem duas palestras, depois temos uma viagem, um trabalho de campo. A gente conseguiu também um projeto pela Consul. O Marcelo (coordenador do Território Cone Sul) nos avisou que tinha essa oportunidade. Ele fez o projeto e mandou pra nós. Conseguimos freezer, geladeiras, para a associação.⁹⁰

Pelo exposto sobre o PTC pela entrevistada, há uma importância dada por ela ao programa, enxergando a importância de participar da política territorial para estar inserida nas discussões que possibilitem trazer benefícios para a sua associação, a AMAJU (Foto 13). Percebemos também o reconhecimento dela em relação ao representante do poder público do CODETER, Marcelo Silva, que ocupa o cargo de coordenador do território, como alguém que a situa sobre o que está acontecendo na política, o que é possível conseguir. O entrosamento e envolvimento dos atores do território ultrapassa, nesse caso, a própria política do Estado, quando percebemos que a entrevistada expõe, entre os dois projetos citados por ela, que um deles é da Consul (empresa privada).

Em Naviraí, conversamos também Julindro Lopez da Silva, morador do Assentamento Junca e participante do CODETER, que nos destacou algumas ações realizadas pelo PTC no assentamento, como: um caminhão (baú) frigorífico, resfriadores de leite, trator e maquinário

⁹⁰ Entrevista concedida por Maria Pereira Lima da Silva, presidenta da AMAJU, Associação das Mulheres do Assentamento Juncal, em Naviraí, em março de 2012.

agrícola. Ao perguntarmos a Julindro sobre seriam quais os reflexos dessas ações para o Assentamento Juncal, ele nos respondeu que:

– Antes de virem estes implementos pra cá, era mais difícil, porque a gente tinha o leite, o caminhão passava para pegar. E a renda era menos. Depois que começamos participar do territorial que as coisas começaram melhorar, começou vir os resfriadores de leite, algum maquinário, trator, caminhão, que nós temos o caminhãozinho de câmara fria, também vindo pelo territorial. Então diferenciou as coisas pra nós, melhorou. A gente faz as coisas com mais tranquilidade, agregando mais valor nas coisas que a gente tem. Pra nós foi ótimo depois do territorial. É um caminhão de câmara fria, caminhão baú, para transportar leite, transporta o frango, o pão. Isso veio pelo territorial. Isso a gente acompanhou o territorial por uns quatro anos com o Marcelo, e ia daqui pra lá, pra Iguatemi, Japorã, Sete Quedas, e, graças a Deus, a gente conseguiu esse caminhão, e está servindo nós barbaridade.⁹¹

Pela fala de Julindro, percebemos que as ações implementadas via PTC em Naviraí foram essenciais para o desenvolvimento dos envolvidos na cooperativa (COPAJU), possibilitando a agregação de valor aos produtos dos cooperados. O caminhão, por exemplo, possibilitou dinamizar as relações comerciais da cooperativa com as instituições que comercializam os seus produtos.

Perguntamos ainda a Julindro se faltava alguma ação para complementar as necessidades da COPAJU. Segundo ele:

– Nós precisamos aqui de um pasteurizador de leite, para agregar mais valor. E também de um abatedouro oficial de frangos. Fizemos aqui o miniabatedouro com nossos recursos e com ajuda da prefeitura. Mas precisamos de um maior e melhor. Então o MDA e o (TCS) territorial têm como ajudar a gente. Tem o saneamento d'água aí, que estão prometendo que vem essa água, temos um poço, mas a água não é saneada.

Apesar dos benefícios já conseguidos, o entrevistado ressalta que há demandas importantes para serem discutidas para Naviraí. Ele coloca a necessidade de um abatedouro de aves e do saneamento da água do Assentamento Juncal (composto por 103 lotes, aproximadamente umas 140 famílias, cerca de 500 pessoas).

⁹¹ Entrevista concedida por Julindro Lopez da Silva, presidente da Cooperativa do Assentamento Juncal – COPAJU, realizada em dezembro de 2012, no Assentamento Juncal em Naviraí (MS).

Foto 13: Associação das Mulheres do Assentamento Juncal – Naviraí (MS)



Fonte: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012).

As ações implantadas em Naviraí pelo PTC demonstram promover um avanço econômico entre os beneficiados da Associação das Mulheres do Assentamento Juncal e da Cooperativa do Assentamento Juncal.

3.2.7 O PTC em Sete Quedas

O município de Sete Quedas também recebeu patrulhas mecanizadas e resfriadores de leite, apoio público que teve como objetivo dar suporte aos pequenos produtores.

Para José Gomes Goulart, que atuava como integrante do CODETER representando o poder público de Sete Quedas e prefeito de Sete Quedas, gestão (2013 – 2016):

– Diversas ações já foram contempladas. Conseguimos um trator pelo território, numa emenda no valor de R\$ 100 mil reais, tivemos que dar uma contrapartida de 24 mil reais. E agora, recentemente, mais aquela retroescavadeira, que também foi um trabalho do território, que veio pelo MDA. Isso foi discutido lá em Naviraí, o município de Sete Quedas com mais 4 municípios, juntamente com o delegado João Grandão. E agora, recentemente, recebi a ligação para cadastrar no sistema o projeto da Casa do Mel⁹², no valor de mais R\$ 150.000,00. Recebemos patrulhas mecanizadas que são usadas por micro e pequenos produtores da agricultura familiar.⁹³

⁹² Participamos da assembleia que decidiu os recursos para essa Casa do Mel. A reunião aconteceu em maio de 2011, em Iguatemi (MS).

⁹³ Fonte: Entrevista concedida por José Gomes Goulart, em 12 de dezembro de 2012, em Sete Quedas (MS), quando ainda não era prefeito.

O entrevistado mencionou também a existência de um laticínio que, inicialmente, “(...) veio uns recursos federais, conseguimos alguns resfriadores quando eu participava do colegiado antes disso, veio outros equipamentos que eu não sei informar”.⁹⁴

Apesar da participação de representantes do município no CODETER, pelas ações implantadas apresentadas em nossa visita ao município, além da patrulha mecanizada e dos resfriadores, não aparecem muitas ações. Todavia, depois de Naviraí e de Mundo Novo, conforme a Tabela 1, Sete Quedas é município com apenas 16% de população rural.

Não existem, em Sete Quedas, assentamentos pela reforma agrária, no entanto, conforme nos informou o atual prefeito, há um número considerável de pequenas propriedades. Dessa forma, as patrulhas e os resfriadores atendem esses pequenos produtores de Sete Quedas.

3.2.8 O PTC em Tacuru

O município de Tacuru também teve ações do Programa Territórios da Cidadania focando a área rural. Conforme dados do último senso populacional (IBGE – 2010), Tacuru possui 63% (Tabela 1) da população na área rural, por isso tem condições de se beneficiar em muitas ações através da política territorial. Além da expressiva população rural, Tacuru possui duas aldeias indígenas, a Jaguapiré (com 150 famílias) e a Sossoró (com 450 família).

A principal ação do PTC em Tacuru foi a aquisição de patrulha mecanizada e equipamentos agrícolas (demonstrados na Foto 14). As conquistas do município são descritas por Luiz Carlos Garcia, participante do CODETER representando do poder público:

– *Conseguimos a patrulha mecanizada, nós temos três terraceador, forrageiras pra fazer silagem, serviço para os pequenos produtores, na área indígena. A aldeia Jaguapiré, por exemplo, foi a mais produtiva no estado este ano. Graças ao trabalho da prefeitura em parceria com a FUNAI. Então isso têm sido um avanço dentro do município. O pequeno produtor ainda não tem uma assistência técnica da prefeitura, tem assistência que vem da AGRAER. O que precisava ser ampliada é aquela assistência a campo que a prefeitura faz com os produtores do Programa Balde Cheio, que é uma assistência bem diferenciada, e o prefeito quer que isso continue e seja expandido. E tudo isso tem a participação do território, porque foi feito o levantamento no território, foi levantado o que era prioritário. Chegou-se à conclusão que seria interessante desenvolver a bacia do leite.*

⁹⁴ Fonte: Entrevista concedida por José Gomes Goulart, em 12 de dezembro de 2012, em Sete Quedas (MS).

Aqui em Tacuru os produtores pagam apenas o diesel consumido do trator. Os tratoristas são todos por conta da prefeitura. Pra eles é uma conquista também. Fomos contemplados com as patrulhas mecanizadas, veio 5 tratores com implementos. Isso foi fundamental, um avanço diferencial no desenvolvimento de Tacuru.

Houve também a Escola Digital (não foi implantada ainda, mas já foi contemplada, já existem as salas, mas falta terminar): foram contemplados os Assentamentos Água Viva (284 famílias) e Santa Renata (35) e a Aldeia Jaguapiré (150 famílias). São 11 computadores em cada sala, com internet.⁹⁵

Conforme apresentado pelo entrevistado, houve várias ações implantadas em Tacuru. Isso demonstra que, no município, está havendo avanços quanto à qualidade da atividade dos agricultores familiares e das comunidades indígenas. Por outro lado, fica explicitada a falta de uma maior assistência técnica aos agricultores familiares. Estes, com seus poucos recursos, dificilmente conseguem se desenvolver somente com o trabalho das patrulhas mecanizadas. Na verdade, precisariam ser assistidos tecnicamente para aproveitarem melhor suas propriedades e produzirem mais e com mais qualidade.

Entrevistamos também, para falar das ações do PTC em Tacuru, o representante do poder público e também agricultor, Silvano Marcio Fantini, que, ao perguntarmos sobre as ações do PTC em Tacuru, nos informou:

– Nos três anos que estou participando, a gente adquiriu vários tratores. Hoje temos 12 tratores trabalhando. E, neste tempo, foram assentadas 700 famílias (Assentamentos São José e Água Viva). Pelo território foi adquiridos 5 ou 6 tratores. Mas tivemos outros pelo governo do estado. Outros pelo projeto indígena. E os demais foram de emenda, por emenda parlamentar. Mas o território pra nós foi excelente.⁹⁶

Percebemos, na fala do nosso entrevistado, a dificuldade existente, tanto para o poder público quanto para os agricultores familiares, de conseguirem comprar / comercializar os produtos originados do pequeno produtor e das associações. É apontada a necessidade de o TCS participar do SUASA⁹⁷. Nesse apontamento, é possível identificar um conflito de

⁹⁵ Fonte: Entrevista concedida pelo integrante do CODETER, representante do poder público, Luís Carlos Garcia, em Tacuru, em 12 de dezembro de 2012

⁹⁶ Entrevista concedida pelo representante do poder público de Tacuru junto ao CODETER, Silvano Marcio Fantini, em Tacuru, em 11 de dezembro de 2012.

⁹⁷ “O Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), regulamentado em 2006, é um sistema unificado e coordenado pela União, com participação dos municípios, estados, através de adesão. Produtos inspecionados por qualquer instância do sistema Suasa podem ser comercializados em todo o território nacional. Esse novo sistema de inspeção sanitária permite a legalização e implementação de novas

políticas de governo. Ao mesmo tempo em que o PTC é disponibilizado para promover o desenvolvimento, há os empecilhos burocráticos (mas necessários para assegurar a qualidade dos alimentos) criados pelo próprio governo para a comercialização de alimentos.

Foto 14: Equipamentos agrícolas e patrulha mecanizada na garagem da prefeitura de Japorã (MS)



Foto: Gilson Carlos Visú (Dezembro de 2012)

Perguntamos ainda ao entrevistado acima sobre quais são os efeitos dos maquinários agrícolas conseguidos via PTC, ao que nos respondeu que “*Antes deles os pequenos agricultores não tinham condições de pagar uma hora de trator. E hoje eles possuem esses serviços dos tratores para trabalhar a terra. A prefeitura mantém esses implementos*”⁹⁸. Ao perguntar sobre quais são as principais dificuldades encontradas pelo agricultor familiar em Tacuru, o entrevistado, Silvano Márcio Fantini, informou que:

– *A gente também tem muitos empecilhos para essa compra de alimentos do PNAE. A gente está em busca do SUASA, que vai melhorar bem isso aí. E mais algumas burocracias*

agroindústrias, o que facilita a comercialização dos produtos industrializados localmente no mercado formal em todo o território brasileiro. Com isso, melhor do que o sistema de inspeção anterior, o Suasa impulsiona a geração de postos de trabalhos e de renda entre as famílias envolvidas no processo produtivo. O resultado desse movimento da economia local e o aumento da arrecadação de tributos pelo município, que vem da venda dos produtos industrializados e do aumento da renda das famílias. Além disso, a renda gerada aumenta a capacidade de consumo das famílias, aquecendo o comércio (vestiário, alimentos, eletrodomésticos, insumos, etc.), impulsionando o desenvolvimento local e dos territórios”. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/suasa>. Acesso em: 30 jul. 2013.

⁹⁸ Entrevista concedida pelo representante do poder público de Tacuru junto ao CODETER, Silvano Márcio Fantini, em Tacuru, em 11 de dezembro de 2012.

*que tem por trás aí, pra gente ver se melhora para o produtor. Melhoraria para a compra do leite, e vários produtos que são produzidos em associações poderiam ser comercializados com facilidade.*⁹⁹

A adesão ao SUASA¹⁰⁰ permitiria uma dinamização dos fluxos comerciais dos produtos, refletindo em desenvolvimento territorial.

Identificamos, na fala dos entrevistados de Tacuru, o reconhecimento da importância das ações do PTC para o município, no entanto são ações que não são capazes de promover um desenvolvimento territorial de fato. No caso de Tacuru, a falta de uma assistência técnica mais presente para os agricultores familiares é um impeditivo de promoção do desenvolvimento. Acontecem ações importantes, porém são pontuais, de caráter local, mas contribuem para aliviar algumas carências.

3.2.9 O PTC no Território Cone Sul

Pelas ações apresentadas por município, percebemos ações importantes para a dinamização econômica do TCS. Um exemplo de ação que possibilitou avanços para o TCS foi a aquisição das patrulhas mecanizadas e dos resfriadores de leite, para atuar na agricultura familiar. Nessas ações, todos os municípios do território foram contemplados. São investimentos de infraestrutura que fazem a diferença para o pequeno produtor. Há contradições na disponibilização dessas patrulhas e falta uma assistência técnica mais presente

⁹⁹ Entrevista concedida pelo representante do poder público de Tacuru junto ao CODETER, Silvano Márcio Fantini, em Tacuru, em 11 de dezembro de 2012.

¹⁰⁰ Em uma entrevista concedida em 3 de dezembro de 2011, em Iguatemi (MS), o coordenador regional do PTC, nos explicou que: “O SUASA é uma estratégia para a comercialização da agricultura familiar, é um sistema único de atenção à sanidade animal, qual é o objetivo? É flexibilizar a legislação do sistema de inspeção para que se tenha os empreendimentos da agricultura familiar inspecionados e com a produção de qualidade, que é aquela garantia. Qual a dificuldade que se tem? É porque muitos Estados não fizeram adesão ao SUASA, porque ele é de três instâncias, o Governo Federal homologou, o Estado faz a adesão, se o Estado fez a adesão, o município também pode fazer. Como você tem muitos Estados que não fizeram a adesão, é necessário que tenha um consórcio público para poder aderir, isso porque o custo é alto. Caso o Estado tenha feito a adesão, o Estado vai manter a sua equipe, e a equipe poderá entrar no município ajudar ali, então o município teria que ter a infraestrutura mínima com um agrônomo, um médico veterinário, um zootecnista, um engenheiro de alimentos para poder fazer a inspeção. Como o Estado (MS) não aderiu, ele não tem essa estrutura, o município tem que fazer adesão ao consórcio, para poder diminuir os custos, ou dividir os custos, porque ele tem que ter uma equipe, para poder ir aos empreendimentos, para atestar que aquele empreendimento está de acordo com a legislação, para poder comercializar a nível territorial, estadual e nacional. Teria que ter um laboratório, uma equipe maior, então o consórcio ajuda a diminuir e dividir os custos entre as prefeituras e isso os territórios não começaram a perceber a importância do SUASA, o que ocorre? É que a agricultura familiar, ela comercializa na informalidade e somente no município”.

e que dê maior apoio ao agricultor familiar. Mesmo assim, as patrulhas mudam totalmente a dinâmica produtiva da agricultura familiar no espaço do TCS.

Lembramos, novamente, que as ações apresentadas não foram disponibilizadas neste trabalho de forma quantitativa. Apresentamos uma amostra das ações, para investigarmos a influência das ações demandadas e projetadas pelo CODETER, com a finalidade de promover o desenvolvimento territorial rural e sustentável.

Das ações apresentadas, podemos refletir que aquelas empregadas no campo, com o objetivo de atender os agricultores familiares e comunidades indígenas, são as que mais promovem mudanças na qualidade de vida e alavancam desenvolvimento, mesmo que este não tenha um caráter eminentemente territorial. Todavia, a estruturação dos lugares onde há carência de desenvolvimento prepara o território para aplicar/trabalhar a política territorial de forma mais efetiva. Há um avanço na estruturação do TCS, mas poderia haver um reflexo ainda mais eficiente no território se houvesse maior apoio político dos municípios. Percebemos que alguns municípios participam ativamente das ações do CODETER. Outros há que cumprem sua agente relacionada ao TCS, mas não participam como poderiam participar.

3.3 As repercussões no processo de (re)produção espacial no Cone Sul

A dominação de espaço, segundo David Harvey (2006), gera a produção de novas espacialidades, ou seja, para que seja efetivado o domínio do espaço, é preciso alterar a configuração desse espaço através de ações que modificam a característica e as dinâmicas das relações que esse espaço possui. Para modificar o espaço é preciso haver ações que demandam trabalho e, conseqüentemente, capital, resultando fluxos econômicos que podem gerar desenvolvimento para os espaços em produção e reprodução. Segundo Harvey (2006):

A capacidade de dominar o espaço implica na produção de espaço. No entanto, as infra-estruturas necessárias absorvem capital e força de trabalho na sua produção e manutenção. Aqui, aproximamo-nos da essência do paradoxo. Parte da totalidade do capital e da força de trabalho tem de ser imobilizada no espaço, congelada no espaço, para proporcionar liberdade e movimento ao capital e à força de trabalho, remanescentes. No entanto, o argumento, nesse momento, volta ao começo, pois a viabilidade do capital e do trabalho comprometidos com a produção e a manutenção de tais infraestruturas apenas fica assegurada se o capital remanescente circular por vias espaciais e num período de tempo compatíveis com o padrão geográfico e a duração de tais compromissos. (HARVEY, 2006, p. 150).

Nesse sentido, as repercussões espaciais do Território Cone Sul materializam-se através das modificações ocorridas no espaço do território, principalmente as ações que desencadeiam o desenvolvimento. O PTC, ao utilizar a categoria território em sua política, aposta que, ao utilizar tal recurso, induzirá uma produção de espaço viável à movimentação dos fluxos “naturais” do território, ou seja, um desenvolvimento territorial “sustentável”.

As ações que pudemos verificar/presenciar no Território Cone Sul demonstram o quanto a política territorial tem capacidade de alterar e de criar novas reproduções espaciais. O caso da pujança da cadeia leiteira do município de Iguatemi é um exemplo. Mesmo assim, no entanto, para que haja a indução do desenvolvimento e, por consequência, um reordenamento territorial, repercutindo em novas espacialidades, isso depende do envolvimento político dos atores sociais do território, conforme nos relatou o articulador estadual da política territorial para o Mato Grosso do Sul, Edmilson Sarate:

– Cada prefeitura ainda tem a cultura de pensar o seu umbigo. Quando a gente faz com que eles tenham uma unidade (tenta unificar), é um processo longo, não é do dia para a noite. Até porque temos prefeitos e prefeitos, que tem determinada forma de pensamento. Tem também as siglas partidárias com seus problemas. Nem sempre conseguem assimilar a importância de estarem envolvidos em um evento que consideramos territorial, como a Feira do Leite. Tem municípios que a prefeitura ainda não compreende a importância do programa. Acabam participando de forma tímida. Obviamente que isso é um processo que deve ser superado ao longo do tempo. Isso se faz apenas com diálogo, com visita, com uma conversa, somente assim podemos intensificar o programa. Inclusive para os representantes do poder público, automaticamente eles têm uma obrigação com a pasta ou com o município. Mas o que mais importa pra nós, articuladores e atores sociais do território, é poder fazer um grande processo de mobilização para que a sociedade civil entenda, compreenda, saiba que existe o programa, saiba que existe o colegiado, para que elas próprias possam ajudar e contribuir. Os próprios prefeitos entenderem. Acho que isso é um papel de toda a sociedade. Acho que, pra nós, não podemos engessar, ou talvez falar: Prefeito, você é obrigado a participar, até porque a gente tem que respeitar as diversidades, as adversidades deles. Nós já temos percebido que a coisa já tem mudado bem, não depende apenas do MDA, não depende apenas do articulador estadual, mas depende da própria sociedade civil, de sensibilizar o prefeito e criar condições políticas para que ele possa entender que é importante a participação dele.¹⁰¹

¹⁰¹ Entrevista concedida pelo articulador estadual de política territorial, Edilson Sarate, em Iguatemi, em 3 de dezembro de 2011.

A falta de ocorrer um planejamento do espaço do TCS de forma integrada dificulta a produção de espacialidades mais abertas ao crescimento e ao desenvolvimento. Percebemos, na fala do articulador de políticas territoriais, um apelo em relação à participação da sociedade civil. Ele ressalta também a importância da participação das prefeituras na política territorial e de os prefeitos compreenderem o que é a política territorial, como funciona e como se dá a dinâmica territorial, para que, assim, os projetos possam ser encaminhados e implementados de forma territorial e com possibilidades de repercussões de desenvolvimento no espaço correspondente ao TCS.

O coordenador do CODETER, Marcelo Silva, ao ser questionado sobre os projetos para O TCS, quanto às características destes, de ser ou não territorial, nos apontou que:

*– O ideal da política territorial é você pegar um recurso único e aplicar em um único projeto que atenda a todos os municípios integrantes. Isso vai ser muito difícil por enquanto. Mas estamos lutando para chegar lá. Todos os municípios do nosso território têm menos de 50 mil habitantes. São todos de características rurais. Existem muitas carências, são municípios que passaram muito tempo sem ser assistidos. Agora, quando enxergam a possibilidade de serem atendidos, chegam com suas demandas locais para levar recursos para o município. Então cada um pensa primeiro nas suas necessidades e não na questão territorial.*¹⁰²

Segundo Marcelo Silva, o ideal é pensar projetos que envolvam todo o território, mas isso tem sido complicado. Cada município elabora projetos pensando mais nas necessidades próprias. Apesar de os projetos não terem característica totalmente territorial, são projetos importantes e que agem suprimindo as necessidades dos municípios, fortalecendo-os e preparando-os para que, no futuro, possa o planejamento das ações passar a ser de cunho territorial.

Durante os trabalhos de campo, ficou claro que alguns prefeitos até conheciam o programa, mas não se importavam com as suas ações. Identificamos que municípios com maior dinamismo econômico e que não têm muito vínculo com a agricultura familiar não reconhecem devidamente a representatividade do colegiado para o seu município. Por outro lado, dentro dessa questão política que envolve a integração dos municípios em uma política pública, está o caso do consórcio.

Foi possível verificar que existe o discurso de que o consórcio beneficiaria todos os municípios que dele fizessem parte. Com o consórcio, os recursos que viriam para

¹⁰² Entrevista concedida pelo coordenador do CODETER, Marcelo Silva, em Naviraí, em maio de 2011.

determinado município poderiam vir para o consórcio e serem distribuídos por todos os integrantes. Tal hipótese fica, no entanto, complicada pelo fato de ter que aceitar municípios que não integram o TCS. Então fica a questão: – Quando temos a existência de uma política de desenvolvimento territorial sustentável viabilizada pelo governo federal e, conseqüentemente, um território delimitado para que seja induzido/potencializado o desenvolvimento, haveria a necessidade de um consórcio intermunicipal?

Esse questionamento que fizemos ao coordenador do CODETER se deve à nossa participação em uma assembleia do colegiado que decidia algumas ações para o TCS, ocasião em que percebemos que algumas ações eram mais locais e não se enquadrariam no contexto territorial. Como exemplo, temos a Biblioteca Ambiental implantada em Eldorado. Conforme confirmamos no apontamento do coordenador do CODETER, existe uma dificuldade de pensar os recursos dentro de uma política territorial.

Em nossa entrevista ao coordenador do CODETER, Marcelo Silva, perguntamos como o PTC deveria se estabelecer em municípios como Naviraí, em que a monocultura (atualmente de cana-de-açúcar e soja) e a grande propriedade predominam:

– Se comparar em proporcionalidade de produção e comparar qual grupo produz mais desenvolvimento local, podemos dizer que são os pequenos produtores da agricultura familiar. Promove até mais desenvolvimento do que os grandes produtores, pois as trocas, o comércio é feito por aqui mesmo, a economia é movimentada e reflete em desenvolvimento para o território. Já os grandes produtores deixam o imposto para o governo, mas a sua produção em si não reflete em indução tão considerável quanto a dos pequenos em relação ao desenvolvimento territorial para a sociedade civil.¹⁰³

Conforme exposto por Marcelo Silva, tanto o grande produtor quanto o pequeno, ambos promovem desenvolvimento para o país, no entanto o desenvolvimento produzido pelo grande produtor reflete mais na macroeconomia. O agronegócio gira em torno do mercado global, já os agricultores familiares produziram o desenvolvimento local do território, espalhando tal desenvolvimento entre os integrantes do território, possibilitando uma qualidade de vida e inclusão da sociedade civil, tornando-a realmente cidadã.

No dizer de Arlene Teresinha Silva França, quando questionada sobre como se dava a participação dos agricultores familiares nas reuniões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Cone Sul, ela aponta que:

¹⁰³Entrevista concedida pelo coordenador do CODETER, Marcelo Silva, em Naviraí, em maio de 2011.

– *Pra participar do colegiado tem que haver um empenho, um conhecimento, um comprometimento das administrações municipais, na figura dos seus gestores maiores. Os prefeitos deveriam se sensibilizar com essa política territorial que o MDA e a SDT desenvolvem e, a partir disto, dar condições para os agricultores familiares participarem.*

*Outro ponto seria os prefeitos terem essa participação ou conhecimento do que está acontecendo dentro dessas instâncias de deliberações. Porque, muitas vezes, vai lá e se constrói dentro do território algumas decisões, mas não volta para o município. Por exemplo, nós temos uma demanda muito grande de saúde na área rural. E não vemos os prefeitos trabalhando em prol disto.*¹⁰⁴

O participante do CODETER representante do poder público, Carlos Aparecido Ferrari, justifica que:

– *Nós estamos, na verdade, num processo de amadurecimento dos territórios, porque, na angústia dos gargalos que aparecem nos municípios, a angústia dele é tentar resolver o problema local, o problema localizado, principalmente quando ele vê um recurso que já vem meio que destinado. Então as pessoas tentam resolver isso a curto prazo com esses recursos meio carimbados pelos territórios. Ele é interessante, mas acho que tem outras possibilidades para resolver os problemas localizados. E os recursos então destinados aos territórios, as pessoas estão começando a perceber que a nossa tarefa, enquanto colegiado, é resolver os problemas maiores do território, os problemas macros. Aqui, no nosso território, por exemplo, no estado, é uma das regiões onde o IDH é um dos menores. Por exemplo, na saúde, temos uma estrutura de atendimento muito precária, qualquer atendimento simples, você tem que recorrer a Dourados. De Itaquiraí, por exemplo, sai um micro-ônibus todos os dias pra Dourados. Por que tem que ir pra Dourados, porque é lá que está os atendimentos de maiores complexidades.*¹⁰⁵

A distribuição de patrulhas mecanizadas para dinamizar a agricultura familiar no TCS foi uma ação importante, no entanto há algumas carências que se apresentam, ou melhor, não são resolvidas apenas com o maquinário. O integrante do núcleo técnico do CODETER, Luiz Carlos Garcia, nos explica sobre a realidade no seu município:

– *O custo hoje, se você analisar, de hora de trator, é caro. Acontece que isso não é tudo. O que precisaria hoje... Se você vai plantar horta, você precisa corrigir o solo, se for plantar qualquer coisa, precisa de correção. Então o que o trator faz hoje: vai lá, revira a*

¹⁰⁴ Entrevista concedida pela integrante do CODETER, Arlene Teresinha Silva França Cavalcante (atualmente vereadora), em Japorã, em 11 de dezembro de 2012.

¹⁰⁵ Fonte: Entrevista concedida pelo participante do CODETER (representante do poder público de Itaquiraí), Carlos Aparecido Ferrari, em 3 de dezembro de 2011, em Iguatemi (MS).

*terra, deixa a terra vermelha, revira o capim, como eles mesmo falam. E depois volta o mesmo capim. Isto, para o gado não adianta nada, para o produtor não têm grandes ganhos. Porque essa assistência técnica que nós debatemos dentro do Territórios da Cidadania no MDA, que era prioridade pra nós hoje, seria a correção de solo e assistência técnica, a campo, não na sala (de gabinete). Nós precisamos para eles produzirem. Mudou, facilitou a vida deles, porque hoje eles solicitam o trator e conseguem fazer alguma coisa, silagem, por exemplo, mas sem técnica nenhuma. Então, numa área pequena, nestas condições, você não tem um resultado significativo.*¹⁰⁶

Pela fala do entrevistado acima, percebemos que a viabilização dos tratores até é importante, no entanto há outras políticas que precisariam ser viabilizadas para dar um resultado melhor. Uma assistência técnica mais eficiente e mais presente seria fundamental para promover o dinamismo econômico nesse município.

A questão de assistência técnica foi debatida em uma conferência de Assistência Técnica de Extensão Rural – ATER (Foto 15), de que participamos em 27 de fevereiro de 2012, em Naviraí (MS). Nessa conferência foi apresentada a importância da assistência técnica para os agricultores familiares desenvolverem sua produção.

Participaram da conferência pouco mais de 100 pessoas da sociedade civil e de órgãos de governo. A metodologia adotada foi a de seminário, tendo sido distribuídos temas para a discussão. No ato da inscrição, o participante escolhia o tema e, após a introdução da conferência, os grupos foram separados e passaram a discutir os temas que haviam escolhido. Como resultado da conferência, os grupos expuseram suas percepções de cada tema relativo à assistência técnica.

Nos nossos trabalhos de campo observamos que há relatos da carência de assistência técnica. Uma assistência técnica que assistisse melhor e que alcançasse todos os agricultores familiares repercutiria em novas espacialidades e estas que propiciariam a disseminação do desenvolvimento territorial rural sustentável. Nos PTDRS (2011) consta a necessidade de assistir tecnicamente os produtores da agricultura familiar para que haja uma dinamização da produção.

Devemos lembrar que, para haver repercussão no espaço que corresponde o TCS, os debates ocorridos no CODETER são ações orientadoras para tais produções ou reproduções espaciais. Nessas ações do CODETER existem, no entanto, contradições ou, melhor, ao

¹⁰⁶ Fonte: Entrevista concedida pelo integrante do CODETER, representante do poder público, Luis Carlos García, em Tacuru, em 12 de dezembro de 2012.

mesmo tempo em que o CODETER deveria ser o motor de planejamento do TCS, enfrenta problemas relativos à participação. José Gomes Goulart (atual prefeito de Sete Quedas), ao ser perguntado sobre a importância da participação dos representantes do CODETER nas reuniões, afirmou que:

*– As frequências dos municípios nas horas das reuniões, na hora dos pleitos. Acho que hoje a importância é a frequência dos nomes indicados de cada município para elaborar os projetos juntos. Eu fiquei muito feliz aqui em Sete Quedas quando foi feita uma reunião aqui, que podemos debater assuntos de vários municípios. Era Sete Quedas que demandava um problema, no entanto, naquela ocasião, foi solucionado problemas de Itaquiraí e Tacuru. Acho que é assim que funciona. O envolvimento de todos permite que as coisas andem.*¹⁰⁷

FOTO 15: Conferência de Assistência Técnica de Extensão Rural – ATER



Fonte: Gilson Carlos Visú (Naviraí, fevereiro de 2012).

Pela observação em algumas reuniões de que participamos, foi possível verificar que alguns dos representantes são mais motivados. Alguns demonstram mais envolvimento com a causa. Todavia, o CODETER é um espaço de representatividade e de poder, espaço no qual as diferenças políticas e os interesses de grupos interferem na lapidação do território. O território pode ser modelado conforme a vontade “política” do grupo. Segundo Iná Elias de Castro:

[...] o campo das relações entre a política, como controle da ação individual e coletiva, e o espaço, como continente destas ações em função da inserção territorial

¹⁰⁷ Fonte: Entrevista concedida por José Gomes Goulart, em 12 de dezembro de 2012, em Sete Quedas (MS).

fundadora do fato político, revela um amplo e estimulante leque de questões que se colocam para a agenda de pesquisas da geografia contemporânea. Neste sentido, dizer que o espaço geográfico é o espaço da política, apesar de à primeira vista parecer uma banalidade, serve como ponto de partida para uma discussão dos significados dos conteúdos políticos do espaço e das mediações dos conteúdos espaciais no fazer político. Se aceitamos como definição mínima de espaço “o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações” proposto por Milton Santos (1996), podemos acrescentar que há na ideia de “ação” um forte nexo comportamental e decisional, o que nos permite reconhecer que o espaço é bem mais que uma instância política, sendo mesmo parte integrante da sua essência. A ideia de essência aqui é forte e, certamente, vista com reservas nas abordagens não espaciais da política. [...] O território, com toda a sua carga simbólica, desempenha um papel fundamental na disputa política, fornecendo os símbolos necessários para o nós fusional presente nos rituais da disputa eleitoral. A questão do componente territorial da cidadania tem desdobramentos importantes para a geografia política. A cidadania instituída pelo contrato fundador do estado moderno, em sendo um conceito de caráter universal, estabelece a igualdade de todos no usufruto dos seus direitos e no cumprimento de seus deveres. (CASTRO et al., 1997, p. 190-191).

As relações políticas no espaço que corresponde ao TCS são cruciais para a impressão da característica desejada para o território. Este será o produto das forças políticas que se enfrentam no CODETER para defender interesses políticos ou institucionais que determinam a produção e reprodução do espaço do território Cone Sul.

Uma reflexão feita por um entrevistado também nos chamou atenção, por ser um tema conhecido e recorrente, e que pode implicar na consideração das produções de espaço. O servidor da prefeitura de Japorã, Roberto Carlos Martins (indígena), que trabalha na Aldeia Porto Lindo, expôs um problema existente quanto à comercialização da produção indígena. Ele afirma:

*– Hoje a população indígena, por falta de nota fiscal, não é reconhecido como produtor. Algumas fecularias da região são abastecidas com a mandioca da aldeia. Só que um não indígena que tenha cadastro tudo certinho, nota fiscal, ele compra o produto do indígena e revende para as fecularias. Então sai ele (o comerciante/atravesador) como o maior produtor. O indígena nunca aparece como produtor. Então falta esta organização para que o índio seja produtor. Tenho um parente indígena que plantou um alqueire de melancia, e agora ele precisa emprestar a nota de alguém de fora pra poder vender para a própria escola. A Escola queria comprar, mas precisava da nota. Nunca o índio vai aparecer como produtor. Aparecem os terceiros, que são beneficiados com os produtos que os indígenas plantam.*¹⁰⁸

¹⁰⁸ Fonte: Entrevista concedida pelo participante do CODETER (representante do poder público de Itaquiraí), Carlos Aparecido Ferrari, em 3 de dezembro de 2011, em Iguatemi (MS).

O entrevistado acima deixou claro que há uma produção considerável na Aldeia Porto Lindo, no entanto essa produção desaparece da contabilidade produtiva das comunidades indígenas. Os indígenas, pelo discurso geral (da classe dominante e incorporado até mesmo por outras frações de classes), não aparecem como produtores, isso porque, pelos mecanismos legais, para comercializar a produção agrícola para empresas de processamento, farinhas, etc., é preciso ter “nota”. O que ocorre, na verdade, é que os indígenas produzem bastante, porém são taxados por um discurso de senso comum, de que nada produzem, nada plantam, que deixam suas terras no mato, que são “vagabundos”¹⁰⁹.

Quando o espaço produtivo do território é debatido, as incursões dos índios não são consideradas. Os pontos que surgem é que os índios não produzem, não contribuem para a economia e o desenvolvimento. Verificamos, no entanto, que a produção da Aldeia Porto Lindo é expressiva, embora não apareça como produção da comunidade indígena. Por outro lado, há o reconhecimento, em Tacuru, de que a Aldeia Jaguapiré foi uma das mais produtivas do estado, conforme foi destacado na fala do participante do CODETER, Luiz Carlos Garcia, no item que trata das ações de Tacuru.

Verificamos que, em Japorã, há uma preocupação de providenciar recursos para potencializar a produção agrícola na comunidade indígena, no entanto faltam meios para que essa produção seja comercializada pelos próprios indígenas. Há um avanço considerável na ação de estruturar a aldeia (o município) e os assentamentos com equipamentos (Casas do Mel, Miniúsina de Leite – conforme as fotos do Anexo 01). Essas ações já repercutem em novos fluxos de desenvolvimento, modificando o espaço, pois, mesmo na informalidade, os índios compram moto, constroem casas e poços artesianos. Entende-se, porém, que a parte territorial do desenvolvimento poderia ter, como fio condutor, a viabilidade de os índios comercializarem suas próprias produções com o mercado do TCS.

A dinâmica da lavoura indígena é diferente, pois a terra não é preparada de forma extensiva. São pequenos espaços delimitados para o cultivo da lavoura em lugares que cada qual determina onde deve plantar. Não há o sentido da posse da terra (Foto de lavoura da Aldeia Porto Lindo no Anexo 01).

¹⁰⁹ O vagabundo, nessa visão classista, é o que incomoda, que vai contra o modelo do sistema capitalista, ou que trabalha em outro ritmo que não condiz com a dinâmica do capital. Lembramos aqui de Zigmunt Bauman, que aborda a temática dos excluídos como vagabundos e a classe dominante como turistas, dizendo: “[...] os vagabundos são o fundo de cena escuro contra o sol do turista brilha tão reluzentemente que os projetores mal se vêem. Quanto mais escuro o segundo plano, mais reluzente o brilho. Quanto mais repulsiva e detestável a sorte do vagabundo, mais toleráveis são os pequenos incômodos e os grandes riscos da vida do turista” (BAUMAM, 1998, p. 119).

Para a verificação da proposta do Programa Territórios da Cidadania, proposta de promover o desenvolvimento territorial sustentável no Território Cone Sul de Mato Grosso do Sul, os nossos estudos de campo apontaram para avanços da política territorial no sentido de que, de fato, estão promovendo novas produções de espaço, a exemplo a cadeia leiteira, potencializada principalmente em Iguatemi.

Percebe-se, No entanto, nesses estudos feitos, que há contradições no PTC que apontam para conflitos políticos que a dinâmica territorial enfrenta. Um deles é a ausência de apoio de algumas das prefeituras do TCS. Outras prefeituras participam ativamente (percebemos que os municípios mais carentes estão mais presentes na disputa pelos recursos). Essa falta de entrosamento dos municípios não acontece apenas no território delimitado, ocorre também nos Ministérios. Ao perguntarmos ao coordenador regional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Eder Francisco de Araújo, sobre esse assunto, ele declarou:

– (...) na verdade, os ministérios, por mais que a gente fale da integração das ações, os ministérios não estão integrados, não há essa conversação entre eles, há para alguns, mas entre todos, não. Por exemplo, o MDA tem uma conversação e uma execução das ações com o Ministério da Integração, com aquele programa da Mesorregião, que trabalha em parceria. Com o MDS e com o Ministério da Educação, com alguns, mas não com todos. Isso também ocorre se a gente for olhar dentro com o próprio ministério. Muitas vezes a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ela tem conversa, tem integração com algumas secretarias, mas não tem esta integração com todas as instâncias que compõe, que constitui o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desde 2008, a partir do programa, tem tentado construir esta integração, esta articulação das políticas. Isso ainda está no processo inicial, ainda não está formatado e não está consolidado.¹¹⁰

Talvez a principal contradição do PTC seja a de propagar a ideia de integração entre os poderes, de pregar a criação de espaços democráticos de debates através dos colegiados¹¹¹ territoriais e esperar que, através do planejamento participativo (proveniente da base popular)

¹¹⁰ Entrevista concedida em Iguatemi – MS, em 3 de dezembro de 2011, durante a realização da 3ª Feira do Leite do Território Cone Sul).

¹¹¹ Segundo Johnson & Silva (2011), “[...] alguns dos obstáculos observados no funcionamento dos conselhos gestores incluem, além da cultura pouco participativa em relação aos destinos de seus municípios adotada pela maioria dos cidadãos, serem os conselhos uma arena de disputas e jogo de poder, no qual setores antagônicos necessitam se aliar em consensos e acordos. O processo decisório resultante da atividade deliberativa destes conselhos implica em compreender a formulação da agenda de discussões, as formas de inserção das questões no seu seio, assim como o comprometimento relacionado com as mesmas; sendo que em todo o percurso do fluxo da política pública é possível verificar as tensões entre os poderes institucionais tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os conselhos gestores” (JOHNSON, G. A.; SILVA, M. A., 2011, p. 24).

entre o debate da sociedade civil organizada e do poder público (dos territórios), surja um direcionamento para o desenvolvimento dentro das características do conceito de território. Ora, nem mesmo entre os ministérios de uma mesma esfera do governo a integração ocorre. Pelo que entendemos, não há fluxos suficientes de comunicações para que as informações sejam trocadas e transformadas em ações e direcionadas para atender à base participativa.

Verificamos, então, que as ações implantadas no Território Cone Sul apresentam contradições. Verificamos, porém, que também propiciaram condições de melhoria às comunidades beneficiadas, vale dizer, aos agricultores familiares e às comunidades indígenas. Como o próprio coordenador regional, Eder Francisco de Araújo, nos apontou, o PTC precisa de maturação, de integração para produzir realmente o desenvolvimento territorial rural sustentável. Mesmo que, no entanto, a maioria das ações implantadas no território não possuam característica territorial, houve um avanço significativo no cumprimento do dever do Estado em assegurar cidadania à sociedade. Nesse caso, o Estado cumpre o papel de resgatar a cidadania¹¹² de grupos dominados pelo capital, e os coloca em condições um pouco mais confortáveis para assumirem suas autonomias, como, por exemplo, comprar material escolar e poder “estudar os filhos”, conforme apontou Elmo Benites (em entrevista na Aldeia Cerrito, em Iguatemi - MS).

¹¹² Segundo Iná Elias de Castro: “A progressiva expansão dos direitos políticos e sociais nas modernas democracias ocidentais ampliou o conceito de cidadania e consagrou sua prática na sociedade. Porém, se há, na essência do conceito, a universalidade, a mediação territorial do seu exercício impõe alguns problemas. Na realidade, não havendo homogeneidade na base material do território, as condições para o exercício desta cidadania ampliada, que inclui hoje não apenas o direito à proteção, o de votar e de ser votado ou a possibilidade de controle dos governantes, mas também direitos relacionados à qualidade de vida e às condições para a sua reprodução, encontram-se afetadas. [...] o problema do exercício da cidadania em países com grandes disparidades econômicas e sociais é, mais do que um problema constitucional legal, um problema territorial” (CASTRO et al., 1997, p. 191).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Território Cone Sul foi reconfigurando-se conforme as etapas do processo de ocupação do seu espaço. Entre essas etapas estão: extração e comercialização da erva-mate nativa; extração e comercialização da madeira nativa; a efetivação dos latifúndios para a criação extensiva de bovinos; e, atualmente, a expansão da cana-de-açúcar e das lavouras de soja e milho para atender ao agronegócio.

Os grupos de migrantes que vieram para o extremo sul de Mato Grosso do Sul, configurando um território de identidade, trabalharam nessas ocupações e foram descartados tão logo os objetivos das explorações eram conseguidos. Essas marcas ficaram impressas no recorte espacial e esta pesquisa as detectou através da evidência da população excluída. Parte dessa massa de expropriados, por exemplo, participou da derrubada da mata para a extração de madeira, abriu campos para as fazendas de gado, mas não conseguiu se instalar no campo (FABRINI, 1996).

Em alguns municípios do Território Cone Sul houve ativismo de movimentos sociais de luta pela terra, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, que resultou em assentamentos de reforma agrária. Tais assentados conseguiram a posse da terra, apresentavam, porém, dificuldades para potencializar suas atividades produtivas e incursioná-las na direção do desenvolvimento. Isso se detecta nos índices de desenvolvimento humano (IDH) dos oito municípios (Eldorado, Itaquiraí, Iguatemi, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru) que constituem o TCS. Os índices demonstram a carência de políticas de indução ao desenvolvimento que contemplem os agricultores familiares e os demais excluídos.

A revisão bibliográfica que fizemos, buscando embasamento para a nossa análise das ações do Programa Territórios da Cidadania no Território Cone Sul, nos permitiu refletir sobre a importância do planejamento para o Estado e as diretrizes que este estipula ao determinar o local de indução do desenvolvimento econômico.

Na primeira década do século XXI, o planejamento passou por uma reorientação dos seus objetivos, contemplando, em seus diagnósticos, as necessidades sociais das localidades (do povo do lugar). Surgem os espaços participativos, que permitem voz aos chamados “atores sociais”.

Nesse contexto, surgiu, no primeiro mandato do governo Lula, o Programa Territórios Rurais. Em seguida houve uma ampliação da política territorial, transformando-a em um programa mais completo (envolvendo mais ministérios), o Programa Territórios da Cidadania.

Através dessa iniciativa, a política territorial não só se expandiu no Brasil, mas também se apresentou como uma plataforma de gerenciamento de políticas públicas, facilitando ao Estado a gestão do território nacional.

Em 2008, quando o Programa Territórios da Cidadania foi criado (a partir da modificação do Programa Territórios Rurais), as ações do programa fundiram várias políticas na mesma plataforma com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável tanto rural quanto urbano. O PTC envolveu um maior número de ministérios com o intuito de potencializar a política territorial. Um exemplo é o Programa Bolsa Família, que também faz parte do PTC (abrange toda a sociedade e não somente as comunidades do campo). Quanto a essa integração, sabe-se, no entanto, que ela se efetivou formalmente, porém, enquanto ação política, não houve uma interconexão dos ministérios. O reflexo dessa ausência de integração verifica-se também nos municípios do TCS.

Assim, diante das pesquisas desenvolvidas, de caráter qualitativo, orientadas pela observação das ações que mais se evidenciaram nas entrevistas e nas conversas com os envolvidos no PTC no território pesquisado, foi nos possível verificar (postas as devidas ressalvas) que as ações implantadas no TCS tiveram impactos positivos em relação ao desenvolvimento das principais comunidades contempladas (agricultores familiares e comunidades indígenas).

Percebemos que o PTC depende que o CODETER demande ações para que sejam encaminhadas para sua execução. Após a discussão de tais ações, são escolhidas aquelas que possuem maior urgência, no sentido de priorizar o grau de importância e de urgência para o TCS. O espaço do CODETER para participação da sociedade civil organizada e o poder público é uma “novidade” para os grupos locais, que não tinham um espaço no qual fossem ouvidos seus anseios e problemas. Trata-se de um espaço político de suma importância para planejar os rumos das novas espacialidades no Território Cone Sul. Mesmo assim, no entanto, a existência de tal espaço “democrático” para o debate não quer dizer que ele seja ocupado pelos “atores” priorizados pelo PTC para participarem.

Em algumas participações em assembleias e reuniões foi possível verificar que esses eventos fazem parte de uma agenda que o CODETER precisa cumprir. Certamente o motor para a realização dessa agenda são os representantes do poder público, no entanto a sociedade civil organizada (agricultores familiares) também está presente. Suas presenças parecem, porém, ter mais o sentido de cumprir um protocolo do que por motivação própria.

A sociedade civil organizada vê no PTC uma oportunidade de angariar recursos para as instituições das quais fazem parte (associações, cooperativas), mas não enxergam na

política territorial a oportunidade para pensar projetos que abarquem as demandas do território em geral. O PTC está implantado como uma política territorial. Os territórios foram e estão sendo criados para atender a grupos excluídos das antigas políticas de governo, ou seja, o espaço democrático existe e pode ser ocupado, mas depende de ser propagado, para que o povo saiba da existência de tal oportunidade. Verificamos que os principais participantes do CODETER são pessoas mais politizadas e que vieram de movimentos sociais anteriores ou paralelos, como o da reforma agrária. Isso os torna agentes políticos mais engajados e integrados na causa das discussões territoriais, porém militam, geralmente, em questões mais locais.

Percebemos, em nossa pesquisa de campo, que alguns “atores” da política territorial não sabem que ela existe. Identificamos isso em uma aldeia indígena em Eldorado, onde a comunidade indígena é beneficiada pelo PTC, mas não sabe a origem dos recursos. Como não têm a exata dimensão de como funciona a política, tecem críticas quanto à operação da patrulha mecanizada.

Ainda em relação às comunidades indígenas, verificamos que as ações implantadas na Aldeia Porto Lindo, em Japorã, foram cruciais para alavancar o desenvolvimento na aldeia, evidenciando uma contradição discursiva quanto à voz corrente de que o índio não produz. Percebemos que, na Aldeia Porto Lindo, há uma produção agrícola considerável, mas não possuem os meios para comercialização dos produtos. Por isso precisam de atravessadores.

Verificamos que algumas ações do PTC induzem o desenvolvimento local, mas não conseguem promover o desenvolvimento territorial por não haver um maior entrosamento dos “atores” que pensam tais ações. As prefeituras indicam seus técnicos para participarem do PTC, mas alguns prefeitos mal conhecem o programa. Claro que existem exceções, pois alguns prefeitos participam ativamente, todavia a participação política parece ser maior nos municípios mais carentes do território.

Encontramos dificuldade nos trabalhos de campo quanto às informações sobre as ações implantadas. O PTC é um programa amplo, visto que envolve vários ministérios. Os entrevistados, mesmo os representantes do CODETER, enxergam como política do PTC apenas aquelas ações que são discutidas no colegiado. Outras ações, que também fazem parte do PTC, não são consideradas. Todavia, nesta análise, o foco foram as ações ocorridas pelo CODETER. Mesmo as ações discutidas no colegiado, os participantes têm dificuldade de apresentá-las. Por essa razão, nos dados que apresentamos, alguns municípios apresentam mais ações do que outros, mas isso não significa que, nos municípios que apresentamos, menos ações foram contempladas ou menos recursos foram recebidos. Por tratar-se de uma

análise da política do PTC em relação à produção de espaço, agrupamos as informações obtidas na ordem de importância que a elas os entrevistados deram (já que o foco é o TCS, e não ações dos municípios).

Uma das ações desenvolvidas em todo o TCS, e que foi bem avaliada pelos entrevistados, e presentes em todos os municípios, foi a aquisição de patrulhas mecanizadas, que permitiram acesso à mecanização de suas terras. Há, no entanto, uma contradição, relatada por um entrevistado em Tacuru. Cita ele que ocorreu essa política de aquisição de equipamentos agrícolas, mas que a assistência técnica ainda é deficitária, dificultando o desenvolvimento da produção agrícola familiar.

Nesta pesquisa foi possível verificar que houve avanços significativos quanto à indução de desenvolvimento no TCS, porém o desenvolvimento gerado foi de caráter mais local do que territorial. Todavia, as ações locais geraram uma alteração da produção dos espaços locais, a exemplo da cadeia leiteira, em Iguatemi.

Uma contradição que encontramos ao observarmos a dinâmica política do Território Cone Sul foi com relação à administração das ações do Colegiado por entidades parceiras. Pela nossa observação, a impressão que tivemos é a de uma terceirização de serviços às empresas (ONGs), sendo que tais serviços seriam papel do Estado. Para que o PTC funcione, é preciso a integração de vários ministérios, dos governos estaduais, das prefeituras. Há um colegiado envolvido para isso, mas, quando se trata de viabilizar as ações decididas no CODETER (reuniões, eventos, etc.), ainda se precisa das entidades parceiras para administrar recursos.

Outra contradição que verificamos foi a necessidade da criação de um consórcio intermunicipal para dar conta de elaborar projetos e conseguir recursos para os municípios do TCS. Ouvimos justificativas da necessidade do funcionamento do consórcio para implantar o SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), que ficaria mais barato e seria viabilizado com o consórcio. Pareceu-nos contraditório o governo federal exija um consórcio para viabilizar o SUASA para os municípios (isso porque o governo estadual não aderiu ao SUASA). Por que não viabilizar o SUASA dentro do PTC?

O principal diferencial do Programa Territórios da Cidadania que verificamos no Território Cone Sul foi o foco das políticas no campo, políticas que, pelos índices (IDH), promoveram uma significativa mudança na realidade na qualidade de vida no campo, dando condições de cidadania àqueles que não eram vistos nas políticas de governo. O governo cumpre seu papel de lançar uma política de promoção de condições de cidadania a classes que

foram dominadas pelas engrenagens do capitalismo. Há, no entanto, uma contradição no discurso governamental.

O discurso utilizado pelos programas, neste caso pelo PTC, é de que existe um espaço político de participação para debates (o CODETER) e para a construção de um planejamento local, possibilitando a indução do desenvolvimento territorial rural e sustentável. Há um certo sentido de que o dever do Estado é cumprido e que, caso não aconteça o desenvolvimento, é porque os colegiados não trabalharam bem. Esse tipo de política exige o governo de uma culpabilidade quando as coisas não dão certo. Mesmo assim, o espaço participativo existente nos colegiados, mesmo que não propagado, mesmo sem grande parte da população dos territórios não saberem que existe, é positivo por oportunizar a ação política dos sujeitos (que o governo chama de “atores”).

A importância da implantação do PTC e do TCS é inegável, mesmo que ainda não haja ações totalmente territoriais. É, porém, um programa que precisa de uma estruturação e de envolvimento político. Pelos documentos oficiais e pelos PTDRS que consultamos, percebemos que se trata de uma política inovadora e com capacidade para produzir novas espacialidades e fluxos de desenvolvimento, mas a prática não ocorre como nos documentos – embora esta análise não seja conclusiva.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, S. de. **Planejamento governamental: a SUDECO no espaço mato-grossense.** Contexto, propósitos e contradições. São Paulo: USP, 2001. Tese (doutorado).

ABREU, Silvana. Mato Grosso do Sul – aspectos contraditórios das políticas públicas de desenvolvimento: novas/velhas práticas... In: LAMOSO, L. P. **Transportes e políticas públicas em Mato Grosso do Sul.** Dourados: Editora UFGD: 2008. p. 117-134.

ABREU, S. de. Ocupação, racionalização e consolidação do centro-oeste brasileiro: o espaço mato-grossense e a integração nacional. In: VASCONCELOS, C. A. História, região e identidades. Campo Grande: EDUFMS, 2003a.

ABREU, S. O papel da SUDECO no processo de racionalização do espaço mato-grossense: planejamento e integração nacional. In: MORETTI, E. C. & CALIXTO, M. J. M. S. **Geografia e produção regional: sociedade e ambiente.** Campo Grande: Editora UFMS, 2003b. p. 177-213.

ACSELRAD, H. Sociedade civil, democracia e governabilidade. In: RATTNER, H. (Org.). **Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável.** São Paulo: Edusp, 2000.

ALTVATER, E. **O preço da riqueza.** São Paulo: Editora UNESP, 1995.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos noventa: opções e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** n° 2 – novembro 1999.

ARAÚJO, T. B. Gestão social para desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios. In: ARAÚJO, T. B. et al. **Gestão social dos territórios.** Brasília, DF: ICCA, 2009. p. 35-51 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável. v. 10).

BAQUERO, M.; SANTOS, E. Democracia e capital social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782007000100014&script=sci_arttext>. Acesso em: ago. 2012.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/articulacao>>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração. Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT. Brasília, agosto de 2006.

BRASIL. Programa Territórios da Cidadania. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA** - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003, 36 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. Guia para o planejamento.** Documento de apoio nº 2. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/drupal/files/itcp.usp.br/desenvolvimento%20territorial%20rural.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT.** Brasília, agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Programa Territórios da Cidadania. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Para pensar uma política nacional e ordenamento territorial.** IICA: Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA** - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003, 36 p.

BRASIL. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT** (Versão preliminar). Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/2006pnot/PNOT-v-preliminar.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. Guia para o planejamento.** Documento de apoio nº 2. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/drupal/files/itcp.usp.br/desenvolvimento%20territorial%20rural.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **SUASA.** Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/suasa>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

BRASIL. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Territórios da Cidadania Palácio do Planalto, 25 de**

fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: jul. 2012.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. Ijuí, RS: Editora Unijui, 2011.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, I. E. de. Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. IN: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C; CORREA, R. L. **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 155-196.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. USP (Tese de doutorado). São Paulo, 2007.

CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP n. 183, p. 1-33, ago. 2010.

CODETER. **Regimento interno do colegiado de desenvolvimento territorial Cone Sul**. Iguatemi, 2010.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

COUTINHO, C. N. A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista: In: COUTINHO, C. N. **Marxismo e política** – a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008. p. 13-69.

DELFIN NETTO, A. **Planejamento para o desenvolvimento econômico**. São Paulo: Edusp, 1966.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: jul. 2012.

EAGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I. E. et al. **Geografia: conceitos e temas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 207-228.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, n. 5, p. 119-138, out. 2004. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>> Acesso em: jul. 2012.

FABRINI, João Edmilson. **A posse da terra e o sem terra no sul de Mato Grosso do Sul – o caso Itaquiraí**. Corumbá, MS: AGB, 1996.

FAVARETO, A. Da gestão do desenvolvimento territorial – dos conselhos municipais de desenvolvimento rural dos Territórios da Cidadania. In: BACELAR, T. et al. **Gestão social dos territórios**. Brasília, DF: IICA, 2008. p. 53-70.

FAVARETO, A. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento rural ao Territórios da Cidadania.

In: ARAÚJO, T. B. et al. **Gestão social dos territórios**. Brasília, DF: ICCA, 2009. p. 53-70 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 10).

FAVARO, J. L. Processo de gestão social na política de desenvolvimento territorial do Território da Cidadania Paraná Centro: emancipar ou legitimar? In: XII Jornada do Trabalho. Curitiba, 5 a 8 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/ceget/ANAISXII/GT4/13%20Jorge%20Favaro%20e%20Jorge%20Montenegro.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

GÓMES, J. R. M. **Desenvolvimento em des(construção)**: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. Presidente Prudente: UNESP, 2006. Tese de Doutorado.

HASBAERT, R. **Des-territorialização e identidade**: a rede gaúcha no Nordeste. Niterói, RJ: EDUFF, 1997.

HAESBAERT, R. Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização. In: Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, realizada em 13-14 de novembro de 2003. Brasília, 2005.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HESPANHOL, R. A. de M. Trajetória recente das políticas direcionadas ao meio rural brasileiro. In: SPOSITO, E. S. & SANT'ANNA NETO, J. L. **Uma geografia em movimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2008.

KLERING, L. R. et al. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JOHNSON, G. A.; SILVA, M. A. **Participação política e processo decisório**: paradoxos latino-americanos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 5, n. 1, p. 16-32, 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/repam/article/view/5515/4621>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS) – Território da Cidadania do Cone Sul**. Campo Grande – MS, 2011, 89 p.

MATO GROSSO DO SUL. **AGRAER - Agência de Desenvolvimento Agrário e extensão rural**. Disponível em: <http://www.agraer.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=167&id_comp=1759&id_reg=178919&voltar=home&site_reg=167&id_comp_orig=1759>. Acesso em: 25 jun. 2013.

MATO GROSSO DO SUL. **SEPROTUR – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo**. Disponível em: <<http://www.seprotur.ms.gov.br>>. Acesso em: 27 jun. 2013, 19:20.

MARIN, J. R. **História, região e identidades**. Campo Grande, MS: Edufms, 2003. p. 263-290.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MAURY, P. Empreender territórios: o Estado indutor. **Revista On-line Liberdade e Cidadania**, ano IV, n. 14, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_view.asp?id={97FFC321-BB56-4618-866E-06FED33D58CF}>. Acesso em: 30 jul. 2012.

MENDONÇA, S. R. **Sociedade civil em Gramsci: venturas e desventuras de um Conceito**. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/001.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

MISUZAKI, M. Y. Mercado da terra de diferentes formas de apropriação territorial. In: SAQUET, M. A.; SUZUKI, J. C.; MARAFON, G. J. **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 247-260.

PAULA, E. A. **(Des)envolvimento insustentável na Amazônia ocidental**. Rio Branco, AC: EDUAC. 2005.

PEROGIL, D. **Uma análise do Programa Brasil Quilombola na comunidade Furnas do Dionísio – Jaraguari/ms: política de território e identidade**. Dissertação de mestrado (UFGD). Dourados, 2012.

PERROUX, F. O conceito de polo de crescimento. In: FAISSOL, S. **Urbanização e regionalização – relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1975. p. 98-110).

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Grall, 2000.

RATTNER, H. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. In: RATTNER, H. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Perspectivas, 1979.

SACHS, I. Gestão social para desenvolvimento sustentável e democrático dos territórios. In: ARAÚJO, T. B. et al. **Gestão social dos territórios**. Brasília, DF: ICCA, 2009. p. 13-23 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol 10).

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M. Planejando o subdesenvolvimento e a pobreza. In: _____ **Economia espacial**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007. p. 13-40.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização** – do pensamento único à consciência universal. 20. ed. São Paulo: Editora Record, 2011.

SANTOS, C. L. et al. **Política de desenvolvimento dos territórios rurais: uma análise do território do Alto Sertão de Sergipe, Brasil**. Ponencia apresentada al VIII Congresso latinoamericano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas, 2010. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT15-Carmem-L%C3%BAcia-Santos.pdf>> Acesso em: 15 jun. 2012.

SAQUET, M. A. et al. **Territórios e diversidades nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SAQUET, M. A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SOUZA, A. de O. **Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional**. Dourados, MS: UFGD, 2008.

SOUZA, A. de O. **A estratégia dos distritos como instrumento de desenvolvimento regional e sua aplicabilidade em MS**. São Paulo: USP, 2002. (Tese de doutorado).

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al. **Geografia: conceitos e temas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 77-116.

TROTSKY, Leon. **A história da revolução russa** (2 volumes). São Paulo: Editora Sundermann, 2007.

VIANA, G. da S. Gestão integrada de políticas públicas: a proposta do programa territórios da cidadania. In: FRAGA, N. C. **Territórios e fronteiras: (re)arranjos e perspectivas**. Florianópolis, SC: Editora Insular, 2011. p. 256-322.

VIEGAS, L. P. & SILVA C. A. F. **Espaço e poder: o território como arena política**. XII Encontro Nacional de Geógrafos – XII ENG. UFMG – Campus da Pampulha. Belo Horizonte, 22 a 28 de julho de 2012.

VISÚ, G. C.; ABREU, S. **A Terceira Feira do Leite como instrumento de dinamização territorial da produção leiteira no Território Cone Sul (MS)**. XVII Encontro Nacional de Geógrafos - XVII ENG – Belo Horizonte: AGB, 2012. P. 1-12. ISBN 978-85-99907-02-3.

WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais IICA-OPPA/CPDA**. Rio de Janeiro, 2007. 72 p.

ANEXO

ICONOGRAFIA

FOTO 01: Agricultores familiar em curso de manejo bovino na 3ª Feira do Leite (Iguatemi – MS)



Fonte: Visú (2011)

FOTO 02: Caminhão e furgão para transporte de leite – ASPROLEITE – Mundo Novo (MS)



Fonte: Visú (2012)

FOTO 03: Caminhão de transporte de leite – ASPROLEITE – Mundo Novo - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 04: Leite pasteurizado – ASPROLEITE – Mundo Novo - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 05: Casa do Mel em construção – Japorã - MS



Fonte: Visú (2012)

Foto 06: Propaganda da 4ª Feira do Leite – Iguatemi - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 07: Equipamentos agrícolas de uso manual, adquiridos para a Aldeia Porto Lindo – Japorã - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 08: Equipamentos agrícolas de uso manual, adquiridos para a Aldeia Porto Lindo – Japorã - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 09: Equipamentos agrícolas de uso manual, adquiridos para a Aldeia Porto Lindo – Japorã - MS



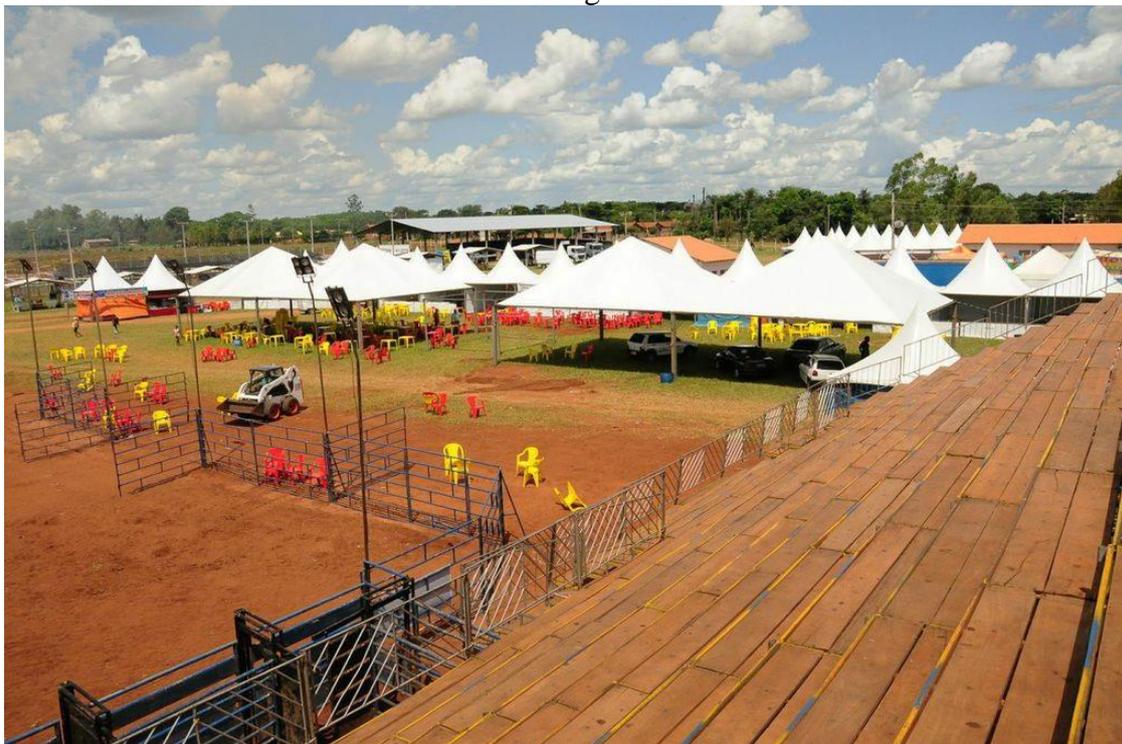
Fonte: Visú (2012)

FOTO 10: Stands de agricultores familiares (doces) em Iguatemi - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 11: Panorama da 4ª Feira do Leite – Iguatemi – MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 12: *Stands* de agricultores familiares (artesanato) em Iguatemi - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 13: Estrutura da COPISC – Cooperativa dos Produtores de Peixe de Mundo Novo – Mundo Novo - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 14: COPISC – Cooperativa dos Produtores de Peixe de Mundo Novo - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 15: Garagem da Aldeia Porto Lindo – Japorã – MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 16: Caminhão frigorífico da COPISC – Mundo Novo - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 17: Associação Art-fish (produção de bolsas de couro de peixe) – Mundo Novo - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 18: Associação das Mulheres do Assentamento Juncal (costura) – Naviraí – MS



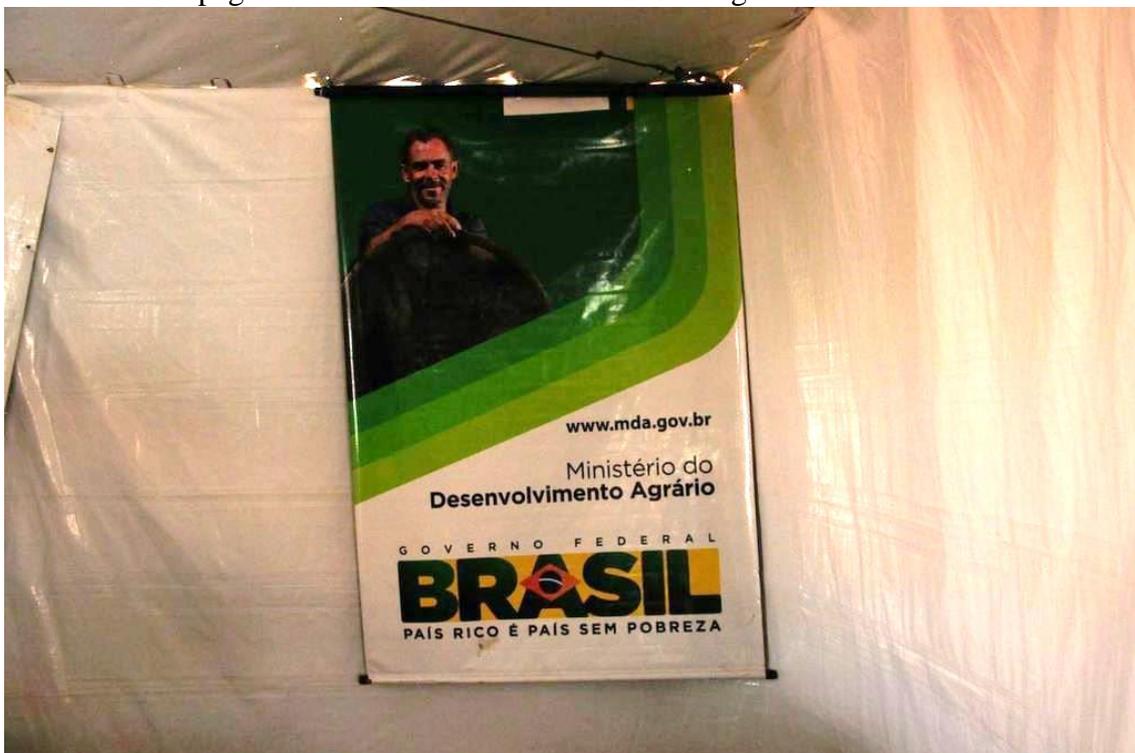
Fonte: Visú (2012)

FOTO 18: Associação das Mulheres do Assentamento Juncal (doces) – Naviraí – MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 19: Propaganda do MDA na 4ª Feira do Leite – Iguatemi – MS



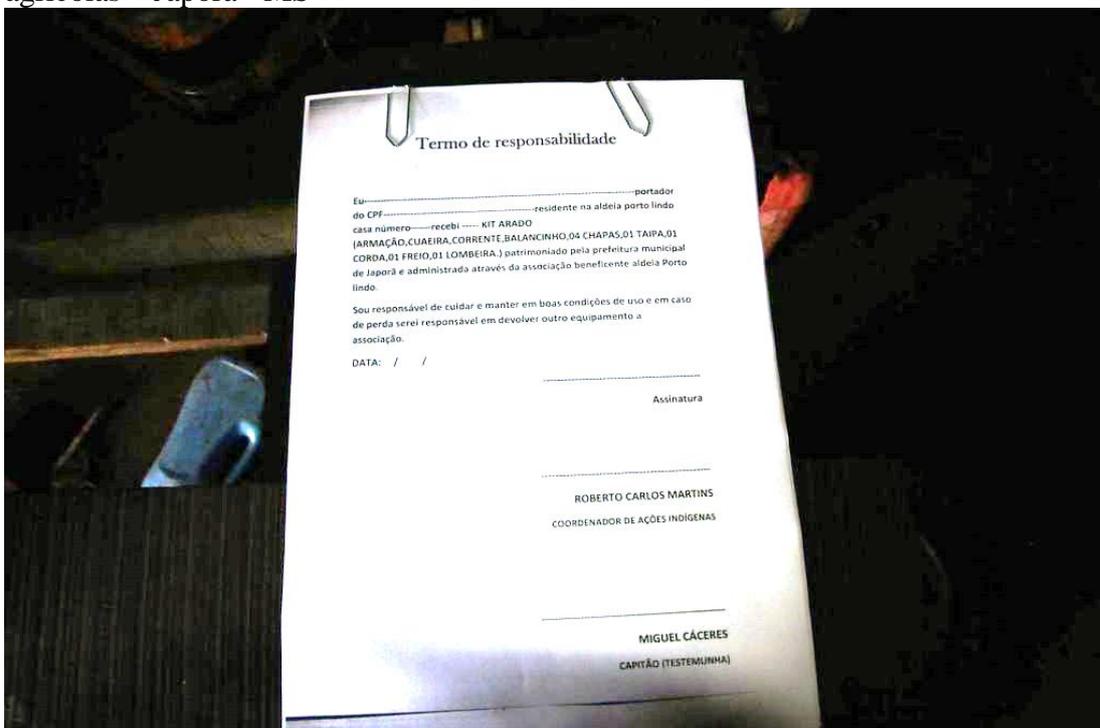
Fonte: Visú (2012)

FOTO 20: Propaganda do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) na 4ª Feira do Leite – Iguatemi – MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 21: Termo de responsabilidade utilizado no ato do empréstimo de equipamentos agrícolas – Japorã - MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 22: Associação das Mulheres do Assentamento Juncal (doces) – Naviraí – MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 23: Faixa de Propaganda da 3ª Feira do Leite – Iguatemi – MS



Fonte: Visú (2011)

FOTO 24: Mini usina de leite (está obra está mais próxima da cidade de Iguatemi do que de Japorã) – Japorã – MS



Fonte: Visú (2012)

FOTO 24: Roça na Aldeia Porto Lindo – Japorã - MS



Fonte: Visú (2012)