

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DE SÃO PAULO ¹

SOUZA, Sergio Pereira de²; HESPANHOL, Rosângela Ap. de Medeiros³;

RESUMO

O artigo tem como objetivo principal analisar o processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC) no estado de São Paulo, destacando os procedimentos e critérios adotados para a implantação desse programa, bem como as características socioeconômicas dos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista. Para se alcançar o objetivo delineado no artigo foram utilizados como procedimentos metodológicos: levantamento bibliográfico; coleta e sistematização de dados da Matriz Territorial de 2013, disponível no site do Programa Territórios da Cidadania (PTC); e realização de entrevistas com os gestores territoriais do programa. A institucionalização dos TC tem como pressuposto uma maior participação do Governo Federal no direcionamento das políticas públicas brasileira, tendo como objetivo universalizar programas de cidadania, reduzir a pobreza e implantar infraestrutura, equipamentos e serviços, por meio de um mix de projetos destinados aos territórios com baixo dinamismo econômico. Os municípios que integram os TC tornaram-se foco para atuação do Governo Federal, sendo que a ação governamental institui áreas de planejamento para um maior controle social e espacial definido com base em uma lógica setorial e pontual.

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

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE LA CIUDADANIA EN EL ESTADO DE SÃO PAULO

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo principal analizar el proceso de institucionalización de los Territorios de la Ciudadanía (TC) en el estado de São Paulo, destacando los procedimientos y criterios adoptados para la implantación de ese programa, así como las características socioeconómicas de los TC de Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira y Sudoeste Paulista. Utilizamos como procedimiento metodológico para alcanzar el objetivo establecido: relevamiento bibliográfico; recolección y sistematización de datos cuantitativos de la Matriz Territorial 2013, en el sitio del Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC); y realización de entrevistas ante los gestores territoriales. La institucionalización de los TC tiene como presupuesto una mayor participación del Gobierno Federal en el direccionamiento de las políticas públicas brasileñas, teniendo como objetivo promover el desarrollo socioeconómico, universalizar programas de ciudadanía, reducir la pobreza e implantar infraestructura, equipamiento y servicios, por medio de un mix de proyectos destinados a los territorios con bajo dinamismo socioeconómico. Los TC se tornaron lugares de actuación del Gobierno Federal, en los cuales la acción gubernamental instituye áreas de planificación para un control social y espacial definido con base en una lógica setorial y puntual.

Palabras clave: Desarrollo Territorial. Territorios de la Ciudadanía. Pontal do Paranapanema. Vale do Ribeira. Sudoeste Paulista.

THE PROCESS OF INSTITUTIONALIZATION OF THE CITIZENSHIP TERRITORIES IN THE STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT

The article analyze the process of institutionalization of the Territorios da Cidadania (TC) in São Paulo State, highlighting the procedures and criteria adopted for the implementation of this program and the socioeconomic characteristics of the TC Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira and Sudoeste Paulista. To

¹Esse artigo foi elaborado a partir dos resultados obtidos na tese de doutorado intitulada “Políticas públicas e desenvolvimento territorial: o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo”, defendida em janeiro de 2015 no Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP de Presidente Prudente.

² Professor da rede pública de ensino do Estado de São Paulo e Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP de Presidente Prudente.

³ Docente dos Cursos de Graduação e de Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP de Presidente Prudente.

achieve the objective outlined in the article were used as instruments: literature; collection and systematization of data Territorial Matrix 2013, available on the website (PTC); and interviews with regional program managers. The institutionalization of TC presupposes greater participation of the Federal Government in the direction of Brazilian public policy, aiming to universalize citizenship programs, reduce poverty and implement infrastructure, equipment and services, through a mix of projects for the low economic dynamism territories. The municipalities of the TC became focus for action of the Federal Government, and government action establishing planning areas for greater social and spatial control set based on a sectoral and punctual logic.

Keywords: Territorial Development. Territórios da Cidadania. Pontal do Paranapanema. Vale do Ribeira. Southwestern of São Paulo.

1. Introdução

A partir da experiência dos Territórios Rurais, implantados com o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT), o Governo Federal, por meio da atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), definiu os critérios para a institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC).

Para a institucionalização desses territórios foi criada uma nova forma de regionalização, resultando na agregação de um conjunto de municípios sob a denominação de território, em que se procurou utilizar como critérios os aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais similares. Além desses aspectos, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) procurou valorizar os sistemas produtivos locais (sobretudo, os já implantados) pelos agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas e pescadores, e incentivou a criação dos conselhos territoriais (CODETER/CONSAD) para a operacionalização dessa regionalização e das ações a serem implementadas, bem como para a articulação em escala regional.

O processo de implantação do PTC foi alicerçado na perspectiva da abordagem do desenvolvimento territorial. Os princípios utilizados para definir a abordagem territorial nos territórios estiveram atrelados à busca por um desenvolvimento endógeno, participativo, ascendente (Button-up) com a implantação de infraestrutura e equipamentos que favorecessem a produção e a comercialização de produtos agropecuários nos territórios definidos, bem como a concessão de Bolsa Família por meio do Programa de Transferência Condicionada de Renda.

Com essa nova forma de agregação dos municípios se procurou direcionar recursos do Governo Federal visando à implantação de diversas ações com o objetivo de propiciar a autonomia produtiva dos beneficiários nos territórios com baixo dinamismo econômico.

Nesse contexto, o artigo tem como objetivo principal analisar o processo de institucionalização dos TC no estado de São Paulo, destacando os procedimentos adotados,

os critérios e as características socioeconômicas dos TC do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista localizados nesta unidade da federação. Para se alcançar esse objetivo foram adotados como procedimentos metodológicos: levantamento, seleção e leitura de material bibliográfico e documental disponível em bibliotecas e sites; coleta e sistematização de dados da Matriz Territorial de 2013, disponível no site do Programa Territórios da Cidadania (PTC); e realização de entrevistas, com base em roteiros pré-estruturados, com os gestores territoriais do programa nos municípios de Presidente Prudente, Registro e Itapeva.

O artigo está estruturado em duas seções, além das considerações finais e das referências. Na primeira seção buscou-se delimitar os critérios utilizados pelo Governo Federal para o estabelecimento dos TC no Brasil; e na segunda procurou-se, a partir das particularidades apresentadas pelos municípios que integram os territórios identificados no Estado de São Paulo, problematizar os programas e as ações implantados pelo Programa Territórios da Cidadania no ano de 2013.

2. Os critérios para a institucionalização dos Territórios da Cidadania no Brasil.

A institucionalização dos TC ocorreu a partir da experiência do PRONAT, em que o Governo Federal selecionou 120 territórios rurais, de um total de 164, para se tornarem Territórios da Cidadania (TC).

Esse processo teve como pressuposto uma maior intervenção do Governo Federal visando um direcionamento das políticas públicas de regionalização e de intervenção, com o objetivo de universalizar programas de cidadania, reduzir a pobreza, implantar infraestrutura e serviços, e conselho para a gestão territorial, por meio de um mix de projetos destinados aos territórios com baixo dinamismo socioeconômico.

O programa tem se materializado com a implantação de ações previamente elaboradas, constituindo-se em um “novo” modelo de regionalização destinado a reduzir os efeitos dos projetos desenvolvimentistas efetivados no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, os quais deixaram graves problemas sociais, principalmente nos espaços rurais.

A forma de institucionalização dos territórios pelo Governo Federal tem gerado controvérsias, expectativas e desafios para se pensar o desenvolvimento com enfoque territorial, a partir das múltiplas dimensões dos territórios.

Esse processo está em fase de consolidação, pois os recortes geográficos são fundamentados em aglomerados de municípios para a definição dos territórios e/ou regiões

administrativas e não consegue abranger as diversidades socioespaciais, produtivas e econômicas, assim como não estimulam a participação da iniciativa privada e de outros agentes nos projetos promovidos pelo Governo Federal.

Para essa intervenção nos territórios, o Governo Federal criou programas direcionados para atender a determinadas demandas dos beneficiários territoriais, materializados na forma de transferência de renda, implantação de infraestrutura produtiva e cessão de equipamentos para incentivar a diversificação produtiva, valorizar os recursos endógenos, gerar empregos, incentivar a comercialização etc.

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

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

São, por conseguinte, as orientações do Banco Mundial que vão embasar as formulações das políticas públicas praticadas pelo Governo Federal e os programas de transferência de renda, delimitando um modelo de gestão territorial com a definição dos territórios rurais e, posteriormente, dos Territórios da Cidadania, através da aglutinação de diversas ações setoriais e com foco na redução da pobreza.

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

Quanto aos espaços rurais, a prioridade recai sobre os sistemas produtivos dos agricultores familiares, assentados, quilombolas, pecadores e indígenas, dentre os quais destacamos: Programa de Aquisição Alimentos (PAA), Programa de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Luz para Todos (PLT), Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), entre outros.

É nesse contexto que vai se estruturar no país um macromecanismo governamental que incentiva a participação direta de diversos ministérios e a articulação de ações que tendem a ser favorecidas com a elaboração de um “pacto territorial”, com diretrizes bem definidas, sob a denominação de desenvolvimento territorial. Esse “pacto territorial” deve

ser estruturado e materializado nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que alguns agentes específicos (gestores, representantes e beneficiários) do território elaboram, de acordo com as diretrizes do Governo Federal. Dessa forma, limita-se a autonomia dos envolvidos e, sobretudo, daqueles que deveriam se beneficiar com as ações.

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

As novas dinâmicas das políticas públicas federais direcionadas para os espaços rurais devem ser compreendidas no contexto de reestruturação socioeconômica e do institucionalismo do Governo Federal em elaborar os programas de combate à pobreza, articulados com o crescimento econômico, o qual alia este com o desenvolvimento social.

Nesse contexto, o processo de abertura democrática pelo qual o Brasil passou, após a promulgação da Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, propiciou a participação de diversos grupos sociais nas manifestações pelo reconhecimento de seus direitos políticos e de cidadania, como, por exemplo, as lutas dos movimentos em favor da reforma agrária e seus resultados, com a implantação de vários assentamentos rurais, os quais provocaram mudanças nas relações socioeconômicas nos territórios por todo o país.

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

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

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

Outro importante marco institucional no processo de instauração das políticas públicas de abordagem territorial, e que vai ter rebatimento na criação dos territórios rurais,

foi o estabelecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), o qual, em 2003, passa a se denominar Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Cabe destacar que, nessa fase, as diretrizes mais importantes para a atuação do CONDRAF são o combate à pobreza e o estímulo para elaborar mecanismos capazes de ampliar a participação e o controle social, por meio dos Conselhos Municipais e Estaduais.

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

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

As diretrizes empregadas pelo Governo Federal para definir os Territórios Rurais vão ser o ponto de partida para a definição dos Territórios da Cidadania.

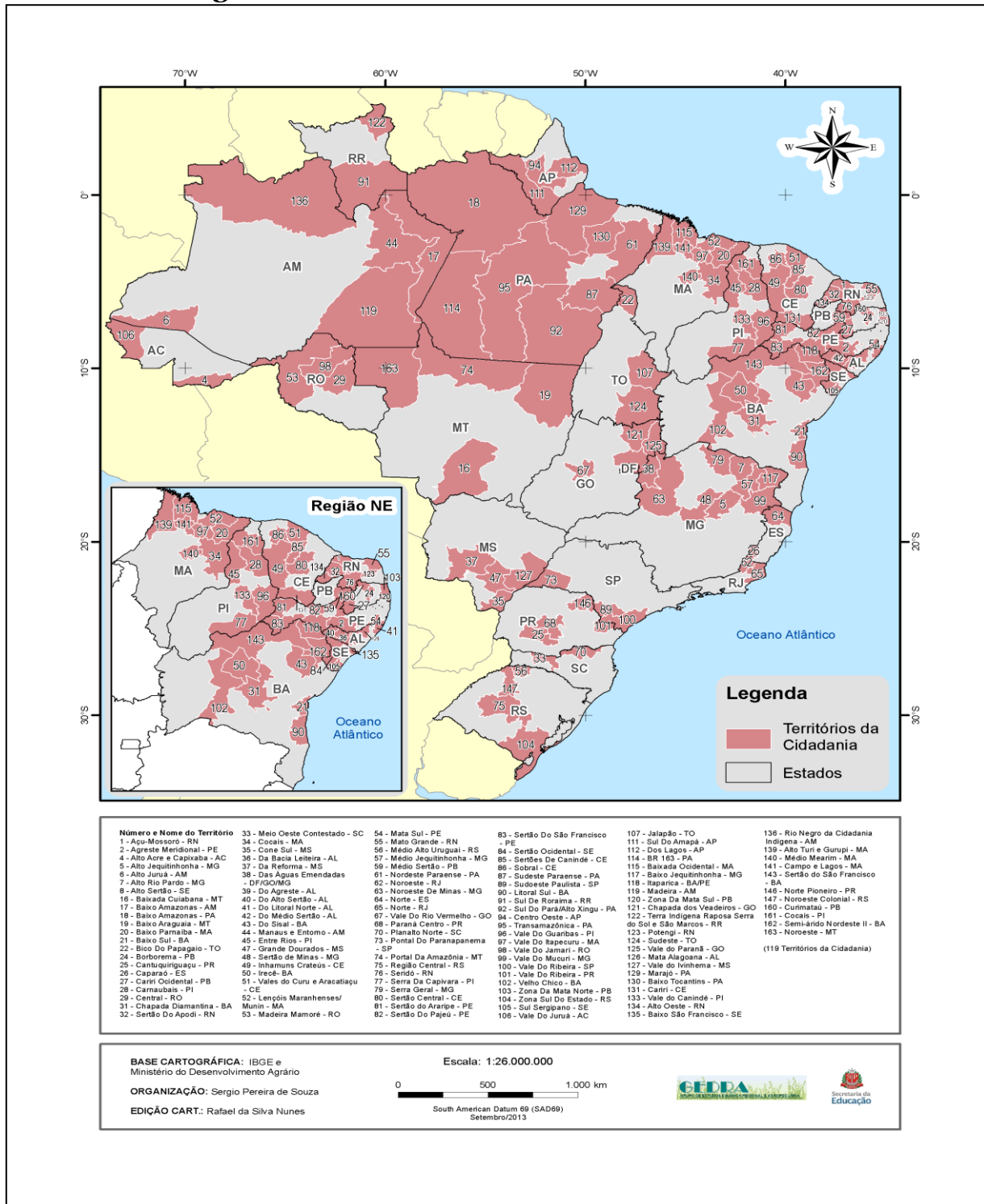
Para a demarcação dos TC foram utilizados os seguintes critérios: número de assentamentos rurais, presença de populações tradicionais (remanescentes de quilombolas e povos indígenas), pescadores, concentração de pequenos agricultores convencionais, número de beneficiários de programas de transferência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

Com a institucionalização do Programa Territórios da Cidadania, em 2010, foram selecionados 120 territórios rurais para serem incorporados ao PTC.

A Figura 1 representa a espacialização dos TC no Brasil, em 2010.

A Região Nordeste ficou com um número maior de Territórios da Cidadania (56), evidenciando que a questão da pobreza e os problemas de cidadania, organização produtiva e coletiva são mais presentes nessa região. Se considerarmos os critérios do MDA para a criação desses territórios, observaremos que, nessa região, estão os principais problemas de desenvolvimento socioeconômico que são reflexo de políticas do governo brasileiro que sempre privilegiaram a industrialização, a agricultura capitalizada, a agroindústria e os interesses dos grandes proprietários de terras e das famílias tradicionais do Nordeste e do Norte. Em segundo lugar, ficou a Região Norte, com 27 TC; em terceiro, a Região Sudeste, com 15 TC; em quarto, a Região Centro-Oeste, com 12 TC; e, em quinto, a Região Sul, com 10 TC.

Figura 1: Territórios da Cidadania no Brasil em 2010.



Fonte: www.territoriosdacidadania.gov.br

A Região Nordeste ficou com um número maior de Territórios da Cidadania (56), evidenciando que a questão da pobreza e os problemas de cidadania, organização produtiva e coletiva são mais presentes nessa região. Se considerarmos os critérios do MDA para a criação desses territórios, observaremos que, nessa região, estão os principais problemas de

desenvolvimento socioeconômico que são reflexo de políticas do governo brasileiro que sempre privilegiaram a industrialização, a agricultura capitalizada, a agroindústria e os interesses dos grandes proprietários de terras e das famílias tradicionais do Nordeste e do Norte. Em segundo lugar, ficou a Região Norte, com 27 TC; em terceiro, a Região Sudeste, com 15 TC; em quarto, a Região Centro-Oeste, com 12 TC; e, em quinto, a Região Sul, com 10 TC.

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

É nesse contexto que os TC vão se tornar espaços de atuação do Governo Federal, com a proposta de superação da pobreza.

Para um melhor embasamento dessa contextualização, no próximo item, será analisado os TC no Estado de São Paulo, por meio dos critérios definidos pelo Governo Federal para delimitá-los.

3. O Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo.

Os Territórios do Pontal do Paranapanema, do Vale do Ribeira e do Sudoeste Paulista foram “transformados” em Territórios da Cidadania, porque têm características que se enquadram nos critérios definidos pelo MDA: IDHM baixo, concentração de agricultores familiares e presença de comunidades quilombolas, assentamentos, indígenas e pescadores. Essas regiões também concentram maior número de pessoas pobres e extremamente pobres do Estado de São Paulo. Por isso, elas foram as primeiras regiões paulistas a serem beneficiadas com ações para a redução da pobreza e para o fomento do desenvolvimento territorial.

No Estado de São Paulo, para a implementação dos TC, foram identificados cinco (5) territórios rurais, em 2003, pelo PRONAT: Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Sudoeste Paulista, Noroeste Paulista e Andradina. Atualmente (2014), existem dois territórios rurais (Territórios de Andradina e Noroeste Paulista) (Figura 2).

Figura 2: Localização dos Territórios da Cidadania e Territórios Rurais no Estado de São Paulo.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> – Acesso em: 18 ago. 2013.

Os três TC do Estado de São Paulo reúnem características socioeconômicas muito semelhantes (problemas agrários, degradação ambiental, baixo dinamismo econômico, falta de regularização fundiária das terras etc), as quais demandam a implantação de políticas públicas específicas para sua solução ou, pelo menos, para a minimização de alguns aspectos.

Esses problemas são centrais, sendo abordados nos diversos documentos (Matriz Territorial, PTDRS e projetos) elaborados pelos Colegiados Territoriais, que tentam, de alguma forma, solucioná-los ou minimizá-los nos TC.

No Quadro 1 se sistematiza os ministérios e os programas que fazem parte do PTC nos Territórios da Cidadania do estado de São Paulo.

Quadro 1 : Ministérios e programas para os Territórios da Cidadania do estado de São Paulo – 2013.

Ministério	Pontal do Paranapanema	Vale do Ribeira	Sudoeste paulista
Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO.	Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO.	Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO.
Min. da Educação	Apoio à Formação Profissional e Tecnológica - Pronatec Campo Computador Interativo. Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo. Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo. Programa Mais Educação Campo.	Computador Interativo. Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo ProInfância. Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo Programa Mais Educação Campo.	Computador Interativo. Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo ProInfância. Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo. Programa Mais Educação Campo.
Min. da Pesca e Aquicultura	Implantação de Infraestrutura Pesqueira e Aquícola	-	-
Min. da Saúde	Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde. Piso de Atenção Básica Fixo.	Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde. Piso de Atenção Básica Fixo.	Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde Piso de Atenção Básica Fixo
Min. das Comunicações	Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital.	Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital.	Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital.
Min. do Desenvolvimento Agrário	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural. Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes. Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais. Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária Capacitação de Agentes de Desenvolvimento. Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos Fundo de Terras. Concessão de Crédito-Instalação às Famílias de Assentados. Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar. Documentação da Trabalhadora Rural. Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais. Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis. Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento. Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais.	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural. Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil. Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável –PTDRS. Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA. Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes. Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais Capacitação de Agentes de Desenvolvimento. Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos Fundo de Terras. Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar Documentação da Trabalhadora Rural. Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis. Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento. Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais.	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural. Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil. Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável –PTDRS. Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA. Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes. Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais. Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária Capacitação de Agentes de Desenvolvimento. Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos Fundo de Terras. Concessão de Crédito-Instalação às Famílias de Assentados. Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar. Documentação da Trabalhadora Rural. Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais. Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis. Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais.
Min. do Desenvolvimento Social	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria. Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil – Plano Brasil sem Miséria.	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria. Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil – Plano Brasil sem Miséria.	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria. Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil – Plano Brasil sem Miséria.
Min. da Cultura	-	Fortalecimento de Espaços e Pontos de Cultura e Desenvolvimento e Estímulo a Redes e Circuitos Culturais.	-

Fonte: www.territorioscidadania.com.br. Acesso em 05 de jan. 2015.

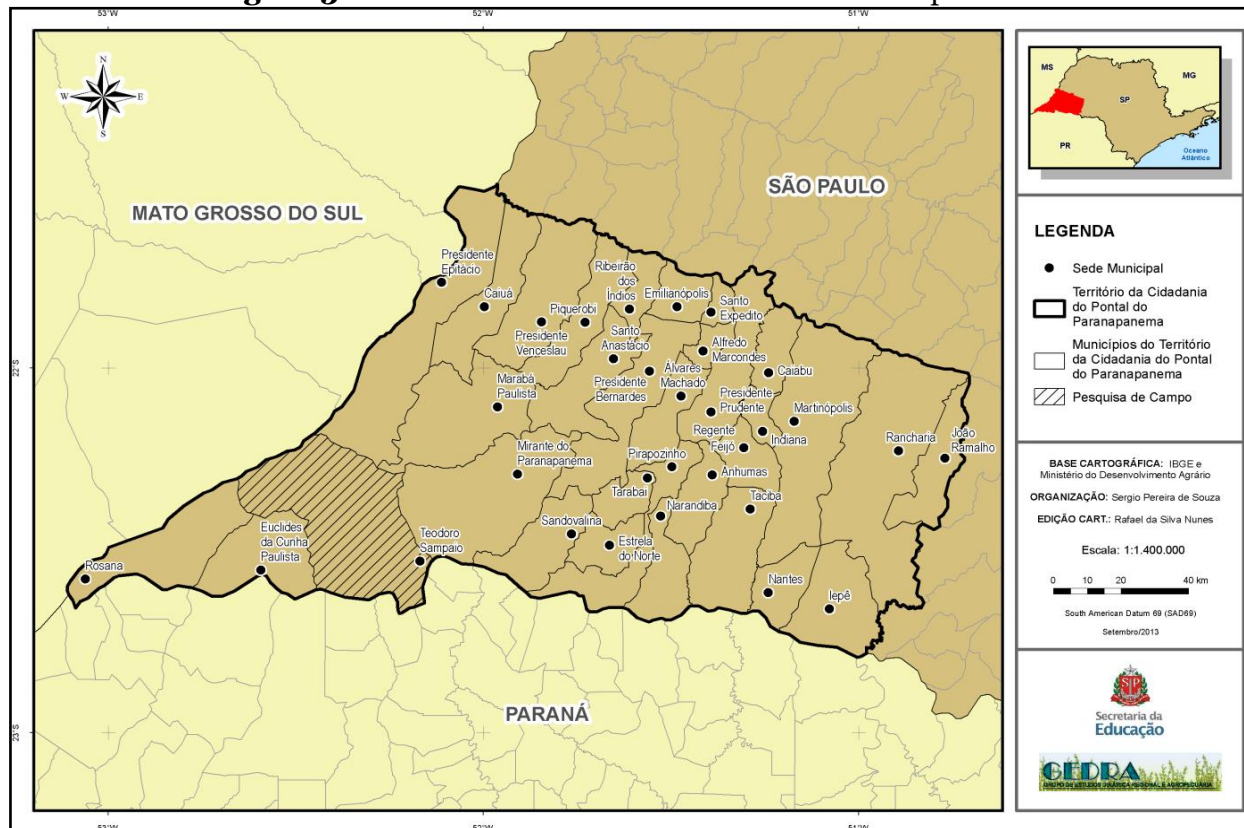
De acordo com o site do PTC, no território do Pontal do Paranapanema foram previstos um total de 25 ações, para o ano de 2013, com a atuação de sete (7) ministérios, com valor de R\$ 34.148.047,40. No território do Vale do Ribeira foi previsto para o ano de 2013 um total de 24 programas, com a atuação de sete (7) ministérios, com valor de R\$ 31.136.614,66. No território do Sudoeste Paulista foi um total de 26 ações, com a atuação de seis (6) ministérios, com valor previsto de R\$ 21.263.246,04.

De maneira a esclarecer essa perspectiva territorial nos TC do Estado de São Paulo, no próximo item, realizaremos a caracterização socioeconômica dos TC, com base nos critérios definidos pelo programa.

3.1. Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema

O TC do Pontal do Paranapanema possui 18.441,60 km², foi delimitado pelo Governo Federal para implantar políticas públicas para a redução da pobreza, promoção da cidadania e investimentos em sistemas de infraestrutura para a agricultura familiar, sendo constituído por 32 municípios (Figura 3).

Figura 3: Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> – Acesso em: 18 ago. 2013.

Essa “nova forma” de conceber a regionalização do Pontal do Paranapanema atendeu aos critérios definidos pelo Governo Federal, com o objetivo de implementar ações que estimulassem o desenvolvimento territorial proposto pelo programa.

A assessora territorial do TC do Pontal do Paranapanema enfatiza que:

O Programa Territórios da Cidadania veio com o objetivo de incluir e atender as regiões pobres do país. Desde o início do PTC em 2008, o Pontal do Paranapanema, foi incluído no programa, por se destacar como uma das regiões mais pobres do país e que merecia uma atenção especial pelo Governo Federal. Um ponto de semelhança entre os municípios do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema é a economia baseada na produção agropecuária, que os caracteriza como municípios rurais, porque as dinâmicas têm uma relação muito forte com as atividades rurais. (E.B.V., Presidente Prudente, 16 de julho de 2012).

Essas características atuais são decorrentes do processo de formação socioespacial do TC do Pontal do Paranapanema, e que as ações do PTC procuram minimizar, a fim de promover um desenvolvimento mais equitativo, principalmente para os agricultores convencionais e assentados.

Barone, Melazzo e Silva afirmam (2011, p. 14) que:

Apesar da flagrante irregularidade que cercou a ocupação desse território, seu desenvolvimento econômico sempre esteve diretamente ligado aos empreendimentos agropecuários ali instalados. Primeiro, o café, depois o algodão e - a partir dos anos 1970 - com a exploração da pecuária extensiva de corte, culminando, mais recentemente com a introdução e generalização da cultura canavieira.

Na década de 1990, foram criados assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema, por meio das ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da intervenção estatal. Mesmo com a implantação dos assentamentos rurais nesse território, o problema fundiário não foi solucionado, o que tem culminado com conflitos entre os trabalhadores rurais sem terra e os latifundiários dessa região.

Na década de 2000, a pressão por terras nesse território aumentou em virtude da expansão da monocultura da cana-de-açúcar a ser utilizada como matéria-prima para as usinas de álcool, que passou a ocupar áreas anteriormente utilizadas pela pecuária extensiva. Nos estados fronteiriços do Estado de São Paulo (Mato Grosso do Sul e Paraná), também existem grandes projetos de expansão da cultura canavieira, com a verticalização da produção de álcool, açúcar e energia (MDA, 2011).

Atualmente (2014), podemos perceber que, em áreas nas quais predominavam a monocultura da cana-de-açúcar ou as pastagens para a criação extensiva de gado de corte,

há a existência de pequenos estabelecimentos rurais, com um sistema de plantio totalmente diferente daquele praticado anteriormente, ou seja, da grande exploração agropecuária, provocando um embate produtivo e ideológico entre a agricultura familiar e o agronegócio, que se sustenta na perspectiva dos assentados e dos grandes proprietários rurais.

Nesse contexto, a pequena produção familiar e a diversificação da produção agrícola passaram a coexistir com a grande propriedade rural no TC do Pontal do Paranapanema, visto que uma parcela considerável dessa área ainda está ocupada com grandes fazendas, em que se cultiva a cana-de-açúcar e se realiza a criação do gado de corte de forma extensiva. É nesse cenário que o PTC vai ser implantado para minimizar os efeitos perversos das políticas agrícolas excludentes das décadas de 1980 e 1990.

O público principal dos programas que compõem o PTC são os agricultores familiares, os assentados e as comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas e pescadores). Entre os beneficiários do PTC, é possível estabelecer alguns paralelos, como o trabalho familiar e as diferenças de organização da produção, que podem ser encontradas de forma individualizada, em associação e em grupos de produtores com índice de pobreza alto e baixo grau de escolaridade formal.

O TC do Pontal do Paranapanema possui 12.249 estabelecimentos de agricultura familiar, 5.853 assentados de reforma agrária e 1.482 pescadores localizados nas proximidades dos Rios Paraná e Paranapanema (BRASIL, 2010).

As particularidades de cada grupo contribuem para tornar a perspectiva de desenvolvimento mais complexa, pois, ao mesmo tempo em que prioriza determinados grupos sociais no território, suas necessidades são permeadas por uma diversidade de demandas que vão desde aspectos ligados à estrutura fundiária (distribuição de terra), questões políticas (luta pela terra), aquelas relacionadas à comercialização (logística e condições das estradas rurais), canais de comercialização (programas institucionais, como o PAA e o PNAE), infraestrutura produtiva (tanque de resfriamento de leite, barracões etc.), pequenas agroindústrias processadoras e rede de energia elétrica, até aquelas de acesso à cidadania (como a emissão de documentos) etc.

Os municípios com mais agricultores familiares são: Mirante do Paranapanema, com 1.814; Teodoro Sampaio, com 806; e Rosana, com 704. Esses três municípios se destacam igualmente em número de assentados, com 1.519, em Mirante do Paranapanema; 838, em Teodoro Sampaio; e 759, em Rosana. O número de pescadores é maior em Presidente Epitácio (765) e Rosana (366) (BRASIL, 2010). O maior número de pescadores nesses municípios está associado à proximidade destas localidades com os Rios Paraná e Paranapanema. Nesse território, não existem comunidades quilombolas e indígenas.

Com relação à atividade pesqueira, nesse território, ela é desenvolvida especialmente nos Rios Paranapanema e Paraná por pescadores tradicionais. Com efeito, as ações que poderão ser desenvolvidas pelo PTC devem colaborar com o desenvolvimento mais sustentável da pesca, na região, retirando muito pescadores da condição de pobreza em que vivem.

A pesca realizada no TC do Pontal do Paranapanema pode ser uma atividade que favoreça a geração de renda e emprego, necessitando de ações (crédito, assistência técnica, investimentos, qualificação da mão de obra etc.) direcionadas para esse setor ou em articulação com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA – Doação Simultânea) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dos municípios do território, auxiliando na diversificação alimentar das famílias pobres atendidas pelas instituições da rede socioassistencial e pelos alunos por meio da merenda escolar, respectivamente.

É preciso destacar que os pescadores do TC do Pontal do Paranapanema são extrativistas e sua inserção em sistemas de produção vinculados à cadeia de comercialização para os mercados institucionais (PAA e PNAE) pressupõe uma adaptação às normas de conservação e preparação dos produtos (peixes), de sorte que, se não for realizada de forma gradual e constante, poderá – ao invés de cooperar com a inclusão desses pescadores – excluí-los da atividade.

Apesar da importância dos pescadores no TC do Pontal do Paranapanema, essa categoria não participa ou possui representantes nas reuniões realizadas pelo CODETER e, geralmente, suas demandas são atendidas via PTC, por meio do Ministério de Aquicultura e da Pesca.

De acordo com a Matriz Territorial do TC Pontal do Paranapanema (2013), uma das ações relacionadas à produção de peixe no território e que está sendo executada é a implantação de unidades de beneficiamento, processamento, conservação, escoamento e comercialização de pescado, através do Ministério da Pesca e Aquicultura, que, no município de Presidente Epitácio, está instalando um ponto de comercialização. Esse projeto não foi aprovado com recursos do PROINF, mas, no contexto do PTC, funciona como uma proposta capaz de contribuir com o desenvolvimento territorial proposto pelo Governo Federal.

Para a definição dos TC, o Governo Federal utilizou também o critério de extrema pobreza, definido de acordo com a renda. Conforme informações disponíveis no site do Sistema de Gestão Estratégica, o número de pessoas em situação de extrema pobreza no TC do Pontal do Paranapanema, é de 13.621, dos quais 3.430 (25%) estão na zona rural. Os municípios que possuem o maior número de famílias em situação de extrema pobreza são Presidente Prudente (2.667), Presidente Epitácio (1.172), Rosana (1.119) e Mirante do

Paranapanema (1.101). Em relação ao número de famílias pobres se destacam: Presidente Prudente, com 7.138; Presidente Epitácio, com 3.944; e Presidente Venceslau, com 2.780 famílias nessa condição (BRASIL, 2010).

No que concerne ao Programa Bolsa Família (PBF), os municípios que se destacaram em número de famílias que receberam recursos do programa, em 2010, foram: Presidente Prudente, 9.805 (72% do total de famílias extremamente pobres do território), Mirante do Paranapanema, com 2.916 (21%), Presidente Venceslau com 2.780 (20%) e Rancharia com 2.353 (17%). Com relação aos beneficiários do PBF, o TC possuía, em 2010, um total de 46.212 famílias que recebiam esse benefício; desse total, 32.591 eram famílias pobres e 13.621 estavam na condição de extremamente pobres (BRASIL, 2010).

Quanto à educação, o PTC tem procurado focar suas ações em temas como a implantação, ampliação e estruturação das escolas rurais e a definição de um currículo que atenda às demandas dos jovens e da população do campo. Nesse sentido, o maior desafio da educação do campo é implantar um currículo de acordo com as necessidades dos jovens e adultos do campo, ao mesmo tempo em que deve lutar para diminuir as resistências de vários dirigentes das escolas sobre essa proposta de educação.

No contexto PTC, as ações não procuram satisfazer as necessidades dos beneficiários no que tange à educação formal, porém, têm propiciado uma formação técnica, por meio de cursos de formação coletiva para utilizar as infraestruturas e os equipamentos disponibilizados nos territórios e fomentar a organização coletiva. No PTC, a educação formal comparece através das ações desenvolvidas pelo Programa Arca das Letras do MDA, do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC - CAMPO).

As características socioeconômicas presentes nesse território refletem as precárias condições de vida que uma parcela da população enfrenta, necessitando de políticas públicas de longo prazo para a redução da pobreza e a promoção da cidadania no TC do Pontal do Paranapanema. É por esses aspectos que o Pontal do Paranapanema foi incluído no PTC, já que ainda possui muitas demandas sociais reprimidas e ainda não atendidas pelo governo federal.

3.2. Território da Cidadania do Vale do Ribeira

Ao ser “transformado” em TC, em 2008, pelo Governo Federal, o Vale do Ribeira incorporou essa “nova” denominação apenas parcialmente, porque esse território já era conhecido por essa denominação e algumas ações e programas já eram implementados em

virtude da agregação dos municípios em torno do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD).

De acordo com a Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira entrevistada:

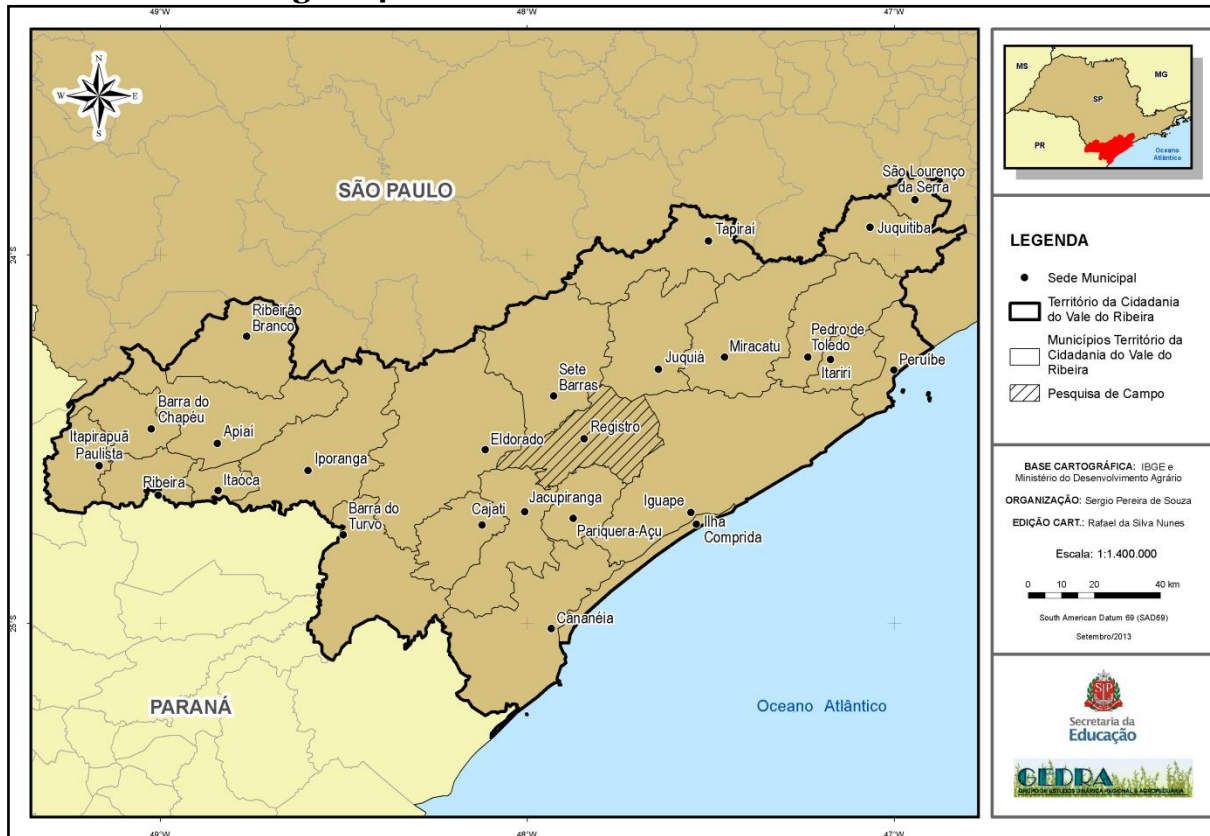
O PTC vem posterior à formação do CONSAD e, portanto, esse conselho permanece como o conselho de gestão, de deliberação de todo o território. Esse consórcio foi o primeiro do Brasil, e teve sua efetivação 2005. Na sua implantação esse conselho vem com a ideia de que a sociedade civil tenha uma participação privilegiada, maior numericamente do que a área governamental. Então ele foi concebido com 2/3 da sociedade civil e 1/3 com agentes governamentais, ou seja, esfera municipal, estadual ou federal. O CONSAD é efetivamente a instância de gestão do território. (S. K. V., Registro, 07 de julho de 2012).

Pelas afirmações da coordenadora geral, o TC do Vale do Ribeira incorporou as ações do PTC e passou a direcionar sua implementação, de acordo com as diretrizes desse programa, propiciando uma participação mais ativa da sociedade civil.

Na inclusão do Vale do Ribeira no PTC, foram selecionadas as mesmas variáveis para o TC do Pontal do Paranapanema, como o número de agricultores familiares convencionais, de comunidades quilombolas, de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, de pescadores e indígenas, IDHM etc.

O Território do Vale do Ribeira é formado por vinte e cinco municípios, conforme podemos observar na Figura 4.

Figura 4: Território da Cidadania do Vale do Ribeira.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> – Acesso em: 18 ago. 2013.

O TC do Vale do Ribeira é caracterizado, no PTDRS, como:

[...] uma das mais antigas regiões de colonização do Brasil e suas condições de solo, clima e relevo ajudaram a condicionar uma ocupação histórica bastante diferenciada das demais regiões, destacando-se dentro do Estado pelas suas características sociais, culturais, econômicas e ambientais. Apesar de estar localizado no estado mais desenvolvido do país e de sua proximidade com as regiões metropolitanas de Curitiba, São Paulo e Baixada Santista o Território ficou relativamente excluído dos processos de desenvolvimento econômico e urbanização ocorridos no restante do Estado (Brasil, 2011b, s.p.).

O público a ser beneficiado pelas ações do PTC, definido pelo MDA/SDT, é aquele formado por agricultores familiares convencionais, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores.

Os agricultores familiares convencionais são representados por diversos grupos, desde os agricultores e extrativistas mais precarizados, até aqueles com alguma inserção em mercados estruturados, incluindo as populações tradicionais, como caiçaras, ribeirinhos e quilombolas (BRASIL, 2011b).

O TC do Vale do Ribeira possui 7.037 agricultores familiares, 159 famílias assentadas, 3.438 pescadores, 17 terras indígenas e 29 quilombolas (BRASIL, 2010).

A forma de produção dos agricultores familiares apresenta certa diversificação nas pequenas explorações, estimulada pelos programas de comercialização, como o PAA e o PNAE, de modo a auxiliar de maneira decisiva para que estes permaneçam na sua pequena propriedade rural.

Além dos agricultores familiares convencionais, outros beneficiários territoriais (demanda social para o MDA) que existem no TC do Vale do Ribeira são os assentados. Com respeito aos assentados no TC do Vale do Ribeira, eles estão presentes nos municípios de Apiaí, com 85 famílias assentadas, e Eldorado, com 66 famílias (BRASIL, 2010).

Vivendo em área de Mata Atlântica, os assentados são protagonistas de um processo de produção agroecológica que colabora com a preservação dos recursos naturais do TC do Vale do Ribeira.

Santos et al. (2009, p. 163) enfatizam:

O Assentamento Prof. Luis de David Macedo localizado no município de Apiaí possui área de 7.767,219 ha, sendo que dessa área 87 % está constituído por mata nativa e 13% destinada a produção. O assentamento PDS A. T. e Pereira localizado nos municípios de Eldorado e Sete Barras possui 3.060 ha, com 90 % de mata nativa e 10 % destinado à produção. Ambos estão localizados no Vale do Ribeira, região de maior remanescente de Mata Atlântica do país.

Os assentados do TC do Vale do Ribeira têm papel fundamental na preservação dos recursos ambientais desse território, sendo que as ações a serem implantadas deveriam considerar os aspectos multidimensionais do território que precisam ser identificadas e debatidas, visando à desenvolver atitudes ambientalmente mais condizentes com as características dessa população atendida pelo MDA, sobretudo com projetos contemplados pelo PROINF, para a efetivação de infraestrutura produtiva e social que atenda às demandas das famílias assentadas.

Outros beneficiários do TC do Vale do Ribeira são os pescadores. Segundo o Sistema de Informações Territoriais (2010), esses agentes compõem em maior número nos municípios de Iguape (1.656), Cananeia (879) e Pedro de Toledo (702), situados no litoral, onde essa atividade econômica tem uma importância expressiva no território.

Esse território também constitui, no âmbito da Política Territorial de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), um Território de Pesca e Aquicultura, com seu respectivo Programa Territorial de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura (BRASIL, 2011b).

O MPA utiliza-se do mesmo conceito do Programa Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ampliando as possibilidades de articulação das suas ações ao esforço do Governo Federal no enfrentamento da pobreza e da exclusão social, da degradação ambiental e das desigualdades regionais, sociais e econômicas.

Além dos agricultores familiares convencionais, dos assentados e pescadores, outros sujeitos territoriais que estão presentes no TC do Vale do Ribeira são os indígenas. De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o TC do Vale do Ribeira possui 12 terras indígenas, sendo duas (2) em Cananeia; quatro (4) em Iguape; uma em Itariri; quatro (4) em Pariqueira-Açu; e duas (2) em Peruíbe (BRASIL, 2010).

Até o momento de realização da pesquisa de campo (Julho/2013), os índios e suas demandas não eram priorizadas nos temas debatidos no CONSAD, portanto, nas ações do TC do Vale do Ribeira, esses sujeitos territoriais continuavam “invisíveis”. Uma possibilidade de inclusão mais efetiva dos indígenas, nas discussões e propostas de projetos direcionados para o atendimento de suas demandas, seria a criação de uma Câmara Temática do Índio, a qual propiciaria uma maior participação de representantes de órgãos, como a FUNAI, nesses debates das questões territoriais.

Com relação aos quilombolas no TC do Vale do Ribeira, existia, em 2010, um total de 29 comunidades quilombolas (BRASIL, 2010).

As comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, os quais se autodefinem a partir das relações com a terra, do parentesco, do território, da ancestralidade, das tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que, em todo o país, existam mais de três mil comunidades quilombolas (INCRA, 2013).

As principais demandas das comunidades quilombolas do TC do Vale do Ribeira, no que concerne à infraestrutura, são: a abertura e melhoria de acesso por meio de estradas, pontes etc. às comunidades quilombolas; a universalização do Programa Luz para Todos, com tarifa diferenciada; a garantia de acesso das comunidades quilombolas ao Programa Minha Casa, Minha Vida Rural; a implantação de unidades de processamento para o beneficiamento de produtos dos quilombolas, como a banana e o pescado; e a instalação de telefones públicos coletivos nas comunidades.

Segundo a Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira,

[...] uma demanda muito atual no Vale do Ribeira é a questão da regularização dos títulos das terras. Para isso foi implantado um projeto de Cadastro Rural através de um convênio entre o Governo Federal, o MDA, o ITESP e as prefeituras para fazer o Georreferenciamento de quase 80% do território, quase todos os municípios do território estão dentro do programa. O resultado desse projeto vai propiciar um levantamento inicial de nosso território, contribuindo com a questão da titulação de terras quilombolas. (S.K.V., Registro, 07 de julho de 2012).

Nessa diversidade de sujeitos territoriais envolvidos com as dinâmicas rurais do TC do Vale do Ribeira, vamos encontrar aqueles que são beneficiários diretos dos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. Esses beneficiários territoriais formam a categoria dos pobres e extremamente pobres, que está presente no espaço rural e urbano do território.

De acordo com informações disponíveis no site do Sistema de Gestão Estratégica, o número de pessoas em situação de extrema pobreza em 2010, no TC do Vale do Ribeira, era de 33.904, dos quais 14.931 (44 %) são de população rural. Com relação aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), o TC possuía, em 2010, um total de 71.087 famílias beneficiárias. Os municípios com maior número de famílias em situação de extrema pobreza são: Peruíbe (3.494), Apiaí (2.893), Juquitiba (2.794) e Registro (2.416). Quanto ao Programa Bolsa Família, os municípios que se destacam em número de famílias beneficiárias são: Registro (7.362), Juquitiba (5.624), Cajati (4.963) e Ribeirão Branco (4.874). Do total de 71.087 famílias que recebem benefícios do PBF, 37.183 são consideradas pobres e 33.904, como extremamente pobres (BRASIL, 2010).

Na ótica da Coordenadora Geral do TC do Vale do Ribeira, o Programa Bolsa Família,

[...] é fundamental para o desenvolvimento do território. Existe município do TC do Vale do Ribeira em que 30% a 40% das famílias recebem recursos do Programa com Bolsa Família, principalmente nos espaços rurais do município. Em Registro são 25% da população, com quase 4 milhões/ano investidos para a redução da pobreza. (S.K.V., Registro, 07 de julho de 2012).

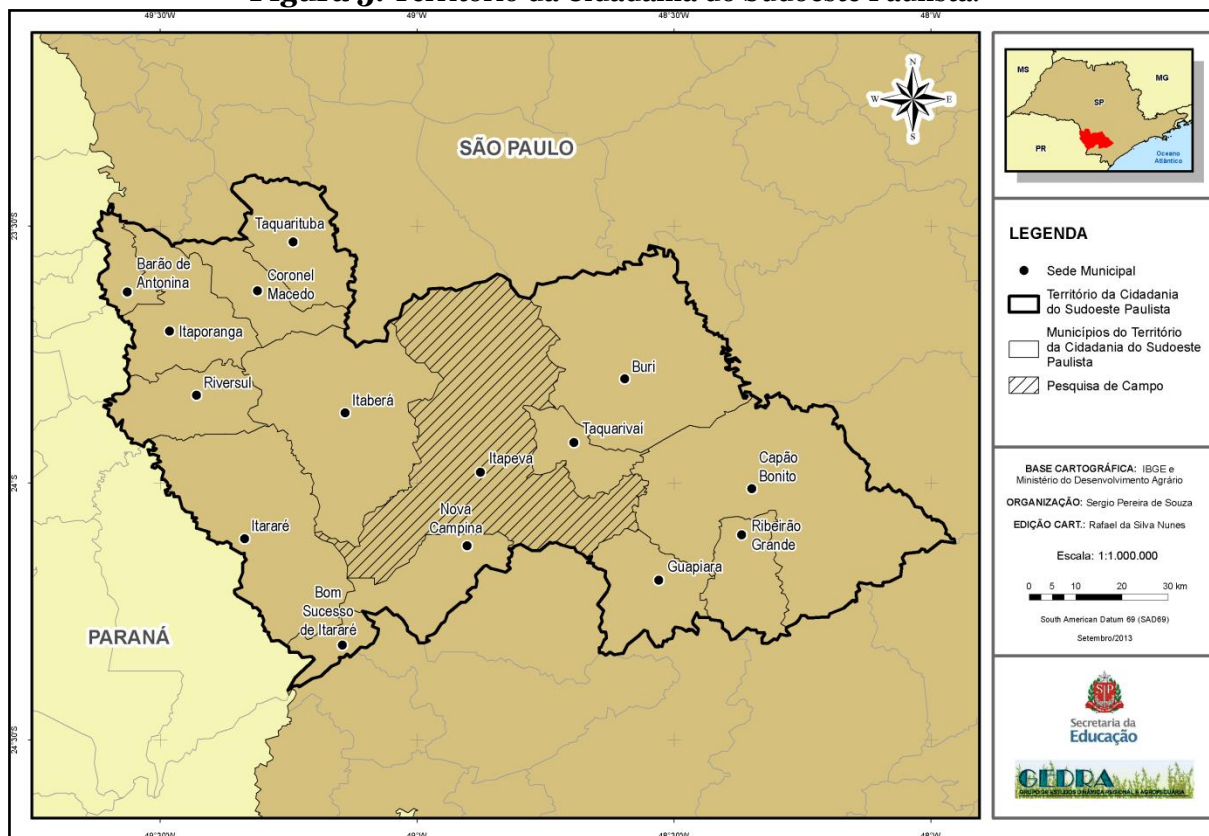
É com essa diversidade de condições dos sujeitos territoriais que o CONSAD tem que organizar as necessidades e articular uma rede de programas, tanto no espaço rural como urbano, a fim de desenvolver estratégias capazes de estimular o desenvolvimento territorial e rural.

Assim, o CONSAD tem um papel fundamental em realizar a gestão nos espaços de debates para a construção de diálogos e ações democráticas, para que os sujeitos territoriais possam participar do desenvolvimento socioeconômico do território.

3.3. Território da Cidadania do Sudoeste Paulista

Neste item, abordaremos as características socioeconômicas do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista. O TC do Sudoeste Paulista está localizado na porção Sudoeste do Estado de São Paulo, próximo à divisa com o estado do Paraná, na bacia do Rio Paranapanema. Atualmente, esse TC abrange 15 municípios (Figura 5).

Figura 5: Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.



Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> – Acesso em: 18 ago. 2013.

A inclusão do Sudoeste Paulista foi definida com base nos mesmos critérios adotados pelo Governo Federal para a seleção dos dois primeiros territórios analisados nesse artigo. Em 2009, o Sudoeste Paulista foi “transformado” em TC e passou a ser tratado como uma região prioritária para a execução das políticas públicas do Governo Federal, por intermédio de uma abordagem de desenvolvimento territorial recomendada por esse nível de governo.

O TC do Sudoeste Paulista apresenta Índice de Desenvolvimento Humano inferior ao do contexto da economia brasileira, tornando-se foco prioritário da atenção do Governo Federal para a redução da pobreza.

Apesar de se situar relativamente próximo à Região Metropolitana de São Paulo, considerada como grande polo irradiador de dinamismo econômico para o território nacional, a região não chegou a receber os efeitos positivos dessa proximidade, configurando-se em uma das regiões mais pobres do Estado de São Paulo (NOGUEIRA, 1999).

Explicita o PTDRS do Sudoeste Paulista (2011, p. 6) que:

A região Sudoeste Paulista é uma área de antiga colonização, marcada pela importante rota dos tropeiros que vinham da região Sul para São Paulo. Entretanto, ainda apresenta baixos índices de desenvolvimento humano. O seu processo de desenvolvimento, com expressivo aumento da exploração florestal (antes extrativismo, agora silvicultura), mineração e lavouras de grãos também é marcado pela degradação ambiental e concentração de renda. Apesar de estar localizado no estado mais desenvolvido do país e de sua proximidade com as regiões metropolitanas de Curitiba, São Paulo e Sorocaba, o Território ficou relativamente excluído dos processos de desenvolvimento econômico e urbanização ocorridos no restante do Estado (BRASIL, 2011c, s.p.).

Na visão de futuro traçada pelos agentes territoriais no PTDRS (2011, p. 45), percebemos que a agricultura realizada em economia familiar no território passa a ser uma atividade fundamental para o desenvolvimento territorial, pois, nesse documento, se destaca que:

[...] agricultura familiar é reconhecida e valorizada como uma das bases do desenvolvimento territorial sustentável, em todas as suas dimensões (ambiental, econômica e social) e os agricultores familiares, principalmente os que estão organizados em cadeias produtivas planejadas são o público alvo das ações delineadas e executadas no território em que a comercialização e o processamento são duas fases do sistema produtivo agropecuário garantindo uma renda adequada (BRASIL, 2011c, s.p.).

Assim, ao priorizar os agricultores familiares que estão inseridos em cadeias produtivas identificadas, efetiva a inclusão dos mais organizados na política pública preconizada pelo PTC. Essa perspectiva de inserção pode deixar de fora do plano de desenvolvimento territorial e recomendado pelo Governo Federal, os produtores que não conseguem se inserir nos padrões dessas políticas públicas.

A demanda social do TC do Sudoeste Paulista é formada por agricultores familiares convencionais, assentados de reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores.

O TC do Sudoeste Paulista possuía, em 2010, um total de 6.605 agricultores familiares, uma comunidade quilombola reconhecida – o Quilombo do Jaó, localizado no município de Itapeva –, 56 pescadores e três terras indígenas não reconhecidas (BRASIL, 2010).

Não existem terras indígenas demarcadas, porém, mais recentemente, a presença de três comunidades indígenas Guarani no território (duas em Barão de Antonina e uma em Itaporanga) vem gerando conflitos referentes à posse da terra (BRASIL, 2011c).

A grande presença de agricultores familiares convencionais, nesse território, mostra porque os municípios do Sudoeste Paulista passaram a ser priorizados na implementação de ações do PTC. Assim, os municípios que possuem o maior número desses agricultores familiares são Itaberá, com 1.166 famílias; Itaporanga, com 936; e Guapiara com 742 famílias (BRASIL, 2010).

É importante ressaltar que as atividades agropecuárias realizadas por esses agricultores familiares são fundamentais para que se alcance o desenvolvimento territorial proposto pelo governo, a fim de que essas ações gerem recursos econômicos suficientes para a manutenção das famílias rurais.

Outro grupo definido para ser atendido pelas ações do MDA é o de assentados. No TC do Sudoeste Paulista, existe um assentamento rural localizado no limite entre os municípios de Itapeva e Itaberá. No município de Itapeva, estão assentadas 212 famílias; e em Itaberá, 203 famílias. Trata-se do assentamento Pirituba II, o qual se iniciou com a luta do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), em 1984.

Silva (2008a, p. 12) assim se expressa sobre o assentamento Pirituba II:

É formado por seis agrovilas e está sob a responsabilidade da Fundação ITESP. Porém é decorrente de um processo de lutas realizadas por famílias camponesas, oriundas, sobretudo, da própria região, que se organizaram em sindicatos rurais, com o apoio da igreja católica (teologia da libertação) e realizaram ocupações com a mediação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O TC do Sudoeste Paulista tem 56 pescadores cadastrados pelo MDA, que são alvo das ações do PTC (BRASIL, 2010). A atividade pesqueira desenvolvida nesse TC pode se constituir em mais uma alternativa de geração de emprego e renda. Todavia, mesmo se configurando em uma importante atividade que pode contribuir para a geração de renda e emprego no TC, a produção pesqueira, sobretudo a empreendida pelos pescadores artesanais, não tem tido muita atenção das políticas públicas, no contexto do Programa Territórios da Cidadania, principalmente com recursos do PROINF.

Nas diretrizes do PTDRS do TC do Sudoeste Paulista (2011), quando os pescadores ou a atividade pesqueira são mencionados, frisa-se que os principais fatores positivos para a realização da pesca no território, para impulsionar essas atividades são: ambiente favorável para piscicultura (recursos hídricos e clima favorável); matéria-prima para a produção de ração destinada à piscicultura; grande interesse dos pescadores em melhorar sua produção; polo de pesquisa da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), no território; e laboratório de piscicultura em Ribeirão Branco (BRASIL, 2011c).

O TC do Sudoeste Paulista possui uma comunidade quilombola que está situada no município de Itapeva. O Quilombo do Jaó recebe pouco apoio dos agentes públicos e está perdendo seus valores e costumes tradicionais.

No ano de 2000, foram tomadas as primeiras medidas governamentais visando à titulação das terras em nome do Quilombo do Jaó, tendo o ITESP visitado a comunidade e feito o relatório técnico-científico de identificação dos limites do território. Em 2004, o INCRA abriu o processo para regularização dessas terras. Em maio de 2007, o relatório de identificação e delimitação do território encontrava-se em elaboração. Os moradores do Jaó sobrevivem da agricultura, da criação de gado e de galinhas, e da execução de serviços temporários em fazendas da região. A maior parte das lavouras é de feijão, milho, arroz e hortaliças, destinadas para o autoconsumo das famílias e o excedente é comercializado em feiras e mercados da região de Itapeva. Uma parceria da Prefeitura de Itapeva com o ITESP vem garantindo sementes e adubo para os moradores do Jaó, com o objetivo de incentivar a agricultura, diversificar e aumentar sua produção. Em geral, os serviços na roça ficam a cargo das mulheres, enquanto que os homens trabalham em fazendas ou nas carvoarias da região. Nos últimos anos, porém, as mulheres também têm saído da comunidade, em busca de empregos temporários na cidade ou em fazendas vizinhas (ITESP, 2000).

Quanto ao número de famílias em situação de extrema pobreza e pobreza no TC do Sudoeste Paulista, era de 48.647 atendidas pelo Programa Bolsa Família, em 2010 (BRASIL, 2010).

Com relação ao Programa Bolsa Família, os municípios que se destacam em número de famílias beneficiárias são: Itapeva, com 10.990 famílias; Capão Bonito, com 7.951; Itararé, com 6.353; e Guapiara, com 4.330. Os municípios com um maior número de famílias em situação de extrema pobreza, no TC do Sudoeste Paulista, são: Itapeva (4.159 ou 21%), Itararé (2.936 ou 15%), Capão Bonito (2.579 ou 15%) e Guapiara (2.127 ou 10%). No que concerne aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), o TC do Sudoeste Paulista possuía, em 2010, um total de 48.647 famílias beneficiárias, das quais 29.203 (60%) em situação de pobreza e 19.444 (40%) em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2010).

A importância assumida pelo Programa Bolsa Família neste território reforça a estagnação econômica e, por conta disso, se entende os fatores que levaram a sua seleção para participar do PTC.

4. Considerações finais

A implantação do Programa Território das Cidadanias (PTC) no Brasil pressupõe uma institucionalização das ações, programas e projetos que são concebidos pelo Governo Federal e elaborados pelos agentes territoriais pertencentes a estes territórios. O processo de institucionalização de territórios, a partir de programas e ações de governo, tem-se mostrado complexo e heterogêneo, pois tem sido realizado pela edição de resoluções e decretos para o controle social, com base no planejamento estatal.

Nessa forma de institucionalização oficial de territórios está embutida a ideia da valorização dos agentes territoriais num projeto de desenvolvimento em que os objetivos principais são a redução da pobreza, a promoção da cidadania e a inserção econômica dos sujeitos (agricultores familiares, assentados, quilombolas, pescadores etc.) nos sistemas de compra/venda, por meio da construção de infraestrutura e da instalação de equipamentos diversos.

Entre os avanços apresentados por esse programa, podemos citar a formação de uma rede de agentes territoriais (gestores, representantes e beneficiários), discutindo e buscando propor alternativas para as dificuldades enfrentadas pelos agricultores.

No entanto, apesar dos avanços apreendidos no processo de implementação dessa política pública, é possível constatar que esse procedimento ainda está se consolidando e se apresenta como um grande desafio, porque os agentes territoriais ainda priorizam apenas os investimentos em cadeias produtivas do setor agropecuário que estão desarticuladas de outras atividades produtivas no território, como, por exemplo, as agroindústrias, os comerciantes urbanos e os consumidores.

O programa ainda apresenta uma priorização das atividades agropecuárias dos territórios, o que pode ser percebido pelos projetos e ações direcionados para o Programa Territórios da Cidadania, identificados por meio dos eixos estratégicos de caráter predominantemente setorial (atividades agropecuárias) no processo de planejamento. Isso demonstra a ausência de agentes ligados a outros setores econômicos e a presença muito restrita de órgãos públicos, como de extensão rural, de crédito rural etc., o que reforça as críticas às ações bastante pontuais e concentradas em alguns municípios. Outro problema verificado foi a ausência de sujeitos sociais importantes nas discussões e ações

empreendidas pelo programa, como os pescadores artesanais e indígenas que se veem à margem dessa política que deveria contemplar as demandas de todos os segmentos sociais que tem dificuldades socioeconômicas e não apenas dos mais organizados. Outra dificuldade vislumbrada se refere à autonomia dos sujeitos que deveria ser um dos objetivos a ser alcançado por meio das ações do PTC, entretanto, o que, na maior parte das vezes, se constatou foi a dependência em relação ao poder local, as ações do programa e ao Bolsa Família.

5. Referências

BARONE, Luís Antonio; MELAZZO, Everaldo Santos; SILVA, Anderson Antonio da. **Célula do Pontal do Paranapanema**. Acompanhamento e Informação para o Desenvolvimento Rural. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Gestão Estratégica. Documento de Referência. Brasília, 2010.

BRASIL. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema (SP). Brasília: MDA/SDT, 2011a.

BRASIL. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania do Vale do Ribeira (SP). Brasília: MDA/SDT, 2011b.

BRASIL. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Sudoeste Paulista (SP). Brasília: MDA/SDT, 2011c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portal da Cidadania. Territórios da Cidadania, online, 2011. Apresenta informações sobre os Territórios da Cidadania no Brasil. Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community> Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sistema de Informações Territoriais. <http://site.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2> Acesso em: 15 maio 2010.

ECHEVERRI, Rafael. **Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania**. In: TIBURCIO, Breno; MIRANDA, Carlos (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural: Avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12).

FREITAS, Alan Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná; FREITAS, Alair Ferreira de. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: A introdução de Territorialidades à ação pública. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Vol. III, nº 6, p. 27-58, jul/dez 2010, Belo Horizonte.

ORTEGA, Antônio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008, 244p.

SANTOS, João Dagoberto et al. Gestão Sustentável do Agroecossistema e da Paisagem: Assentamentos Rurais na Mata Atlântica. **Rev. Bras. de Agroecologia**/, Vol. 4, n. 2, nov. 2009.

SILVA, Edvaneide Barbosa da. **Encontros e desencontros: a ação político-pedagógica entre educadores e famílias no assentamento Pirituba II – Sudoeste Paulista – (1984-2006)**.2008. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

Recebido em: 06/11/2015

Aceito em: 04/11/2016